MPR-RI

BHINNEKA TUNGGAL IKA

BADAN PENGKAJIAN MPR RI

Tahun 2019

NASKAH AKADEMIK TENTANG MEMPERKUAT MATERI DAN STATUS HUKUM KETETAPAN MPRS DAN MPR DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA UNIVERSITAS INDONESIA

2019

NASKAH AKADEMIK TENTANG MEMPERKUAT MATERI DAN STATUS HUKUM KETETAPAN MPRS DAN MPR DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA

UNIVERSITAS INDONESIA

BADAN PENGKAJIAN MPR RI

Constitutional Drafting MPR
Tahun 2019
Universitas Indonesia

NASKAH AKADEMIK
TENTANG
MEMPERKUAT MATERI DAN STATUS HUKUM KETETAPAN MPRS DAN MPR DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA

UNIVERSITAS INDONESIA

BADAN PENGKAJIAN MPR RI
2019

NASKAH AKADEMIK

TENTANG MEMPERKUAT MATERI DAN STATUS HUKUM KETETAPAN MPRS DAN MPR DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA

Cetakan Pertama, September 2019

PENASEHAT
PIMPINAN BADAN PENGKAJIAN MPR RI
Dr. dr. Delis Julkarson Hehi, MARS
Prof. Dr. Hendrawan Supratikno
H. Rambe Kamarul Zaman, M.Sc, M.M.
Martin Hutabarat, S.H.
Ir. H. Tifatul Sembiring

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

PENANGGUNG JAWAB
Drs. Yana Indrawan, M.Si.

EDITOR
Roosiah Yuniarsih, Tommy Andana, Siti Aminah,
Wahyu Fitri Riyanto, Pradita Devis Dukarno, dan Otto Trengginas Setiawan

TIM PENYUSUN
Universitas Indonesia dan Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal MPR (Materi Lomba *Constitutional Drafting* MPR Tahun 2019)

ISBN
.....

Diterbitkan oleh Badan Pengkajian MPR RI

Sambutan
Kepala Biro Pengkajian MPR RI

Buku Naskah Akademik tentang Memperkuat Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Dalam Sistem Hukum Indonesia, merupakan dokumentasi gagasan dari para akademisi muda yang menjadi finalis *Constitutional Drafting* pada Pekan Konstitusi Tahun 2019. Para finalis lomba tersebut berasal dari para mahasiswa fakultas hukum pada Universitas Diponegero, Universitas Gadjah Mada, Universitas Indonesia, Universitas Pelita Harapan, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, dan Institut Agama Islam Negeri Tulungagung.

Buku ini penting sebagai salah satu referensi ilmiah perkembangan ketatanegaraan Indonesia. Karena itu dipandang perlu untuk melakukan penerbitan dan penyebarluasan dengan maksud agar nantinya buku ini dapat memperkaya dan memperluas cakrawala pemahaman ketatanegaraan masyarakat luas, utamanya generasi muda Indonesia.

Materi Buku ini asli tidak diubah, beberapa koreksi dan revisi redaksional telah dilakukan dengan tetap memperhatikan otentifikasi materi yang disampaikan para finalis *Constitutional Drafting* Pekan Konstitusi Tahun 2019.

Semoga Naskah Akademik ini bermanfaat untuk para mahasiswa, tenaga pengajar, dan masyarakat luas yang mempunyai keinginan meningkatkan pemahaman tentang konstitusi di Indonesia.

Kepala Biro Pengkajian,

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

Sambutan
Sekretaris Jenderal MPR RI

Pelaksanaan *Constitutional Drafting* merupakan rangkaian kegiatan pada Pekan Konstitusi Tahun 2019 sebagai ajang akademisi muda mempresentasikan gagasan terbaru di bidang sistem ketatanegaraan Indonesia. Melihat pentingnya kegiatan tersebut, Majelis Permusyawaratan Rakyat berkepentingan untuk mendukung dan mendokumentasikan materi para finalis lomba. Menyimak banyaknya keterbaruan gagasan yang disampaikan maka, gagasan tersebut layak didokumentasikan.

Sesungguhnya, *Constitutional Drafting* 2019 sejalan dengan tugas MPR yakni kegiatan pengkajian sistem ketatanegaraan dan menyerap aspirasi masyarakat serta merupakan upaya sosialisasi mengenai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Selain itu, kegiatan ini memiliki peran sebagai media pembelajaran konstitusi bagi generasi muda Indonesia melalui penulisan naskah *constitutional drafting* yang mengedepankan proses pemikiran, pemahaman ketatanegaraan yang kritis dan konstruktif.

Penyelenggaraan *Constitutional Drafting* 2019 ini memiliki materi edukasi nilai-nilai luhur bangsa dan materi kajian terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai salah satu media atau sarana efektif dalam memberikan pemahaman mengenai konstitusi dan sistem ketatanegaraan Indonesia kepada generasi penerus bangsa. Demikian penting dan strategisnya keberadaan generasi muda untuk membangun Indonesia masa depan, sehingga para generasi muda memiliki semangat kebangsaan yang menjunjung tinggi nilai-nilai perjuangan, nilai-nilai demokrasi, nilai-nilai persatuan bangsa, serta nilai-nilai kebhinnekaan.

Hal ini selaras dengan upaya MPR RI untuk mewujudkan Visi MPR Sebagai "Rumah Kebangsaan, Pengawal Ideologi Pancasila dan Kedaulatan Rakyat". Dengan Visi tersebut, MPR diharapkan dapat menjadi representasi majelis kebangsaan yang menjalankan mandat konstitusional untuk menjembatani berbagai arus perubahan, pemikiran, serta aspirasi masyarakat dan daerah. Sebagai lembaga negara yang memiliki wewenang mengubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945, MPR diharapkan dapat mengawal ideologi Pancasila sebagaimana termaktub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai lembaga demokrasi dan kedaulatan rakyat, MPR diharapkan dapat mengawal kedaulatan rakyat

melalui kewenangan tertinggi yang dimilikinya untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 sesuai dengan kebutuhan penyelenggara negara dan kehendak masyarakat.

Akhir kata, semoga melalui penyelenggaran *Constitutional Drafting* 2019 ini akan lahir generasi kebanggaan bangsa yang cerdas, kritis, bersatu, serta paham akan demokrasi, konstitusi, dan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Sekretaris Jenderal MPR RI,

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

Sambutan
Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI

Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,

Konstitusi merupakan hukum yang dianggap paling tinggi tingkatan dan tujuannya. Tujuan yang tertinggi itu antara lain mengandung nilai-nilai kebajikan seperti keadilan, ketertiban, dan perwujudan cita-cita kemerdekaan atau kebebasan serta kesejahteraan. Dalam konteks konstitusi Indonesia yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memuat tujuan bernegara di dalam Pembukaan Alinea ke-4 yaitu: (i) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (ii) memajukan kesejahteraan umum, (iii) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan (iv) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) adalah produk politik sebagai resultan dari berbagai kepentingan politik masyarakat di tingkat lokal dan nasional, yang niscaya akan terus berkembang. Perkembangan itu sesuai kebutuhan masyarakat sebagai konsekuensi dari karakteristik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi yang hidup, the living constitution.

Sesungguhnya konstitusi di negara manapun tidak ada yang mutlak sempurna, tanpa ada kekurangan atau kelemahan tertentu. Konstitusi yang jauh lebih sempurna pun belumlah cukup menjamin bahwa implementasi dari mandat konstitusi tersebut bisa dijalankan sebagaimana rumusan substantifnya. Oleh karena itu, menjadi penting untuk dapat dipahami bersama, pelaksanaan dari mandat konstitusi merupakan kebutuhan mendasar bagi bangsa Indonesia dalam menghadapi dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara itu sendiri.

Semangat pelaksanaan amanat konstitusi tersebut selaras dengan implementasi peran dan wewenang MPR untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945. MPR sebagai salah satu lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat memiliki peran sangat strategis dalam membangun kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis dan konstitusional.

Dalam kerangka ini, Badan Pengkajian MPR sebagai salah satu alat kelengkapan MPR memiliki peran penting untuk mendukung wewenang dan tugas konstitusional MPR sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah MPR dan tentang rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2014-2019.

Penyelenggaraan Constitutional Drafting dalam rangkaian Pekan Konstitusi Tahun 2019 merupakan salah satu subjek kajian sistem ketatanegaraan yang memiliki peran penting dalam memberikan pemahaman secara luas dan utuh dalam ruang lingkup mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD NRI Tahun 1945 serta pelaksanaannya.

Constitutional Drafting 2019 merupakan salah satu upaya dan ikhtiar kita bersama dalam mengembangkan budaya sadar berkonstitusi, sadar berdemokrasi, dan sadar akan nilai-nilai kebangsaan. Melalui pemahaman tersebut, tujuan akhir yang hendak capai adalah terbentuknya mental dan karakter bangsa yang mandiri, bermartabat, berdikari, berintegritas serta berkepribadian Indonesia, utamanya di kalangan generasi muda Indonesia.

Terimakasih kepada para finalis Constitutional Drafting 2019, yang telah bersedia meluangkan waktu, tenaga, dan menggali konstitusi Indonesia dengan sepenuh hati. Semoga penerbitan dokumentasi naskah Constitutional Drafting 2019 dapat memberikan semangat dan inspirasi kepada generasi muda lainya untuk terus memahami konstitusi dan menjadi rujukan bagi Anggota MPR dan pihak berkepentingan dalam rangka melakukan pengkajian komprehensif mengenai sistem ketatanegaraan.

Wassalamualaikum Warrahmatullahi Wabarakatuh.

PIMPINAN BADAN PENGKAJIAN MPR RI

Ketua,

dr. DELIS JULKARSON HEHI, MARS

Wakil Ketua,

Prof. Dr. HENDRAWAN SUPRATIKNO

Wakil Ketua,

MARTIN HUTABARAT, S.H.

Wakil Ketua,

RAMBE KAMARULZAMAN, M.Sc.,MM

Wakil Ketua,

Ir. H. TIFATUL SEMBIRING

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i
SAMBUTAN KEPALA BIRO PENGKAJIAN MPR RI iii
SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL MPR RI v
SAMBUTAN BADAN PENGKAJIAN MPR RI vii
DAFTAR ISI ix
DAFTAR TABEL xxi
DAFTAR GAMBAR xxii
BAB I PENDAHULUAN 1
1.1. Latar Belakang 1
1.2. Identifikasi Permasalahan 7
1.3. Tujuan dan Kegunaan 7
1.4. Metode Penelitian dan Penulisan 8
1.5. Sistematika Penulisan 10
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS 11
2.1. Kajian Teoritis 11
2.1.1. Teori Kedaulatan 11
2.1.1.1. Kedaulatan Tuhan 12
2.1.1.2. Kedaulatan Raja 12
2.1.1.3. Kedaulatan Rakyat 13
2.1.1.4. Kedaulatan Negara 13
2.1.1.5. Kedaulatan Hukum 14
2.1.2. Negara 15
2.1.3. Negara Hukum 18
2.1.4. Teori Cita Negara *(Rechtsidee)* 25
2.1.5. Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi 28
2.1.5.1 Institusionalisasi Kedaulatan Rakyat 28
2.1.5.2. Demokrasi 51
2.1.6. Teori Peraturan Perundang-Undangan 56

2.1.6.1. Norma Hukum 56
2.1.6.1.1. Pengertian Norma 56
2.1.6.1.2. Berbagai Norma dalam Masyarakat 58
2.1.6.1.3. Perbedaan Norma Hukum dan Norma Lainnya 58
2.1.6.1.4. Norma Hukum dalam Peraturan Perundang-Undangan 60
2.1.6.1.5. Daya Laku dan Daya Guna 61
2.1.6.2. Norma Hukum Dalam Negara 61
2.1.6.2.1. Hierarki Norma Hukum 61
2.1.6.2.2. Struktur Norma dan Struktur Lembaga Negara 62
2.1.6.2.3. Hierarki Norma Hukum Negara 63
2.1.6.3. Fungsi dari Berbagai Jenis Peraturan Perundang-Undangan 70
2.1.6.3.1. Fungsi Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) 71
2.1.6.3.2. Fungsi Peraturan Pemerintah 72
2.1.6.3.3. Fungsi Peraturan Presiden 72
2.1.6.3.4. Fungsi Peraturan Menteri 73
2.1.6.3.5. Fungsi Peraturan Daerah 73
2.1.7. Konstitusi 74
2.1.7.1. Definisi 74
2.1.7.2. Sejarah Pertumbuhan Konstitusi 80
2.1.7.3. Materi Muatan Konstitusi 83
2.1.7.4. Kedudukan, Fungsi, dan Tujuan Konstitusi 86
2.1.7.4.1. Kedudukan Konstitusi 86
2.1.7.4.2. Fungsi Konstitusi 88
2.1.7.4.3. Tujuan Konstitusi 93
2.1.7.5. Klasifikasi Konstitusi 94

2.1.7.6. Penafsiran Konstitusi....98
2.1.7.6.1. Tinjauan Umum Tentang Penafsiran 98
2.1.7.6.2. Tinjauan Umum Tentang Penafsiran Hukum 99
2.1.7.6.3. Tinjauan Umum Tentang Penafsiran Konstitusi....107
2.1.7.7. Perubahan Konstitusi....112
2.1.8. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan 116
2.1.9. Kekuasaan Negara 123
2.1.9.1. Sejarah Teori Pembatasan Kekuasaan Negara 123
2.1.9.2. Kritik terhadap *Trias Politica* 124
2.1.9.3. Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan 127
2.1.9.4. Pembatasan Kekuasaan di Indonesia....129
2.1.10. Lembaga Perwakilan 130
2.1.10.1. Lembaga Perwakilan Rakyat....130
2.1.10.2. Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia 137
2.1.10.2.1. Konsep Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)....137
2.1.10.2.2. Konsep Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) 141
2.1.10.2.3. Konsep Dewan Perwakilan Daerah (DPD)....146
2.1.10.2.4. Konsep Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)....150
2.1.11. Majelis Permusyawaratan Rakyat 158
2.1.11.1. Hakikat MPR sebagai Lembaga Negara 158
2.1.11.2. Sejarah dan Perkembangan Kelembagaan MPR....164
2.1.11.2.1. Kedudukan Lembaga MPR menurut UUD 1945 Pasca-Kemerdekaan....164
2.1.11.2.2. Kedudukan Lembaga MPR menurut Konstitusi RIS....165
2.1.11.2.3. Kedudukan Lembaga MPR menurut Undang-Undang Dasar Sementara 165

2.1.11.2.4. Kedudukan Lembaga MPR pada Periode Pasca-Dekrit 5 Juli 1959 165
2.1.11.2.5. Kedudukan Lembaga MPR Pasca-Perubahan 166
2.1.11.3. Tugas dan Kewenangan MPR 172
2.1.11.3.1. Mengubah dan Menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 172
2.1.11.3.2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden 174
2.1.11.3.3. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD 177
2.1.11.4. Hak dan Kewajiban Anggota dan Lembaga MPR 177
2.1.11.5. MPR dalam Perkembangan Konstitusi Indonesia 180
2.1.11.6. Alat dan Badan Kelengkapan MPR 189
2.1.11.6.1. Pimpinan MPR 189
2.1.11.6.2. Panitia *Ad Hoc* MPR 192
2.1.11.6.3. Badan Kelengkapan 192
2.1.12. Pembagian Kamar Parlemen 193
2.1.13. Lembaga Negara 202
2.1.14. Sistem Pemerintahan 209
2.1.14.1. Pengertian Sistem 209
2.1.14.2. Pengertian Pemerintahan 210
2.1.14.3. Berbagai Sistem Pemerintahan 212
2.1.14.3.1. Sistem Pemerintahan Presidensial 212
2.1.14.3.2. Sistem Pemerintahan Parlementer 216
2.1.1.4.3.3. Sistem Pemerintahan Semi-Presidensial 219
2.1.14.3.3. Sistem Pemerintahan Kolegial 222
2.1.14.3.4. Sistem Pemerintahan di Indonesia 222
2.1.14.4. Asas-asas dan Prinsip-prinsip Pemerintahan 228

2.1.14.4.1. Asas Pemerintahan secara Luas 228
2.1.14.4.2. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan.....228
2.1.15. Negara dan Pembangunan 231
2.1.15.1. Teori Negara dan Pembangunan 231
2.1.15.2. Pembangunan Nasional 233
2.1.15.3. Tujuan Pembangunan Nasional.....236
2.1.15.4. Asas Pembangunan Nasional 236
2.1.15.5. Modal Dasar dan Faktor Dominan 238
2.1.15.5.1. Modal Dasar 238
2.1.15.5.2. Faktor Dominan 240
2.1.15.7. Ketahanan Nasional.....243
2.1.15.9. Pembangunan di Indonesia.....249
2.1.15.9.1. Era Garis-Garis Besar Haluan Negara 249
2.1.15.9.2. Era Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional 256
2.1.16. Haluan Negara 261
2.1.16.1. Definisi GBHN.....261
2.1.16.2. Perkembangan GBHN.....262
2.1.17. Mahkamah Konstitusi.....268
2.1.17.1. Latar Belakang Mahkamah Konstitusi.....268
2.1.17.2. Wewenang Mahkamah Konstitusi 271
2.1.17.2.1. Wewenang Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Undang-Undang Dasar 1945 271
2.1.17.2.2. Wewenang Mahkamah Konstitusi Memutus Sengketa Kewenangan Lembaga Negara yang Kewenangannya Diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 281
2.1.17.2.3. Wewenang Mahkamah Konstitusi Memutus Pembubaran Partai Politik 283

2.1.17.2.4. Wewenang Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan Tentang Hasil Pemilu 285

2.1.17.2.5. Wewenang Mahkamah Konstitusi Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Mengenai Dugaan Pelanggaran yang Dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden (*Impeachment*) 287

2.1.17.3. Peran Mahkamah Konstitusi 289

2.2. Kajian terhadap Asas/Prinsip terkait Penyusunan Norma 290

2.2.1. Asas Formil 290

2.2.2. Asas Materiil 292

2.3. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Permasalahan yang Dihadapi dalam Masyarakat, dan Perbandingan dengan Negara lain 294

2.3.1. Praktik Penyelenggaraan dan Permasalahan yang Dihadapi 294

2.3.1.1. Penguatan Struktur Kelembagaan MPR 294

2.3.1.1.1. MPR dalam Konstelasi Kelembagaan Negara 294

2.3.1.1.2. Pelembagaan Badan Kelengkapan MPR 302

2.3.1.2. Penambahan Kewenangan MPR atas Pembentukan Peraturan Negara 318

2.3.1.2.1. Perubahan Nomenklatur Ketetapan MPR Menjadi Peraturan Negara 318

2.3.1.2.2. Peraturan Negara atas Keberlanjutan dan Legitimasi Penyelenggaraan Pemerintahan 338

2.3.1.2.3. Peraturan Negara sebagai Norma Harmonisasi dalam Proses Legislasi 342

2.3.2.1.4. Penyertan Peraturan Negara dalam Konsiderans Peraturan Perundang-Undangan 352

2.3.2.1.5. Peninjauan TAP MPR/MPRS yang Masih Berlaku 357

2.3.1.3. Pengembalian Kewenangan MPR atas GBHN 364
2.3.1.4. Reformulasi Sidang Tahunan MPR 368
2.3.1.4.1. Sejarah Penyelenggaraan Sidang Tahunan MPR.....368
2.3.1.4.2. *Status quo*.....371
2.3.1.4.3. Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat 375
2.3.1.4.4. Urgensi Penyelenggaraan Sidang Tahunan MPR 376
2.3.1.5. Penyatuatapan Kewenangan Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi 377
2.3.1.5.1. Praktik Penyelenggaraan dan Kondisi yang Ada.....377
2.3.1.5.2. Permasalahan yang Dihadapi oleh Masyarakat 388
2.3.2. Perbandingan Praktik Penyelenggaraan di Berbagai Negara 393
2.3.2.1. Studi Komparasi Sidang Tahunan.....393
2.3.2.1.1. Amerika Serikat 393
2.3.2.1.2. Britania Raya.....395
2.3.2.1.3. Kanada 395
2.3.2.1.4. Belanda.....396
2.3.2.2. Studi Komparasi Produk Hukum Haluan Negara 398
2.3.2.2.1. Rusia.....398
2.3.2.2.2. India 401
2.3.2.2.3. Republik Rakyat Cina 402
2.3.2.2.4. Malaysia 404
2.3.2.3. Studi Komparasi Parlemen Multikameral 406
2.3.2.3.1. Indonesia 406
2.3.2.3.2. *Islamic Republic of Afghanistan* 410
2.3.2.3.3. Afrika Selatan 413
2.3.2.3.4. Republik Rakyat Cina 416

2.3.2.3.5. Simón Bolívar 422
2.3.2.3.6. Republik Federal Sosialis Yugoslavia 423
2.3.2.3.7. Amerika Serikat 429
2.3.2.4. Studi Komparasi Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Satu Atap 432
2.3.2.4.1. Mahkamah Konstitusi Austria (*Verfassungsgerichtshof Der Republik Österreich)* 434
2.3.2.4.2. Dewan Konstitusi Prancis (*Conseil Constitutionnel Français*) 441
2.4. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam Undang-Undang terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Beban Keuangan Negara 445
2.4.1. Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan MPR 445
2.4.1.1. Redefinisi MPR dalam Konteslasi Kelembagaan Negara 445
2.4.1.1.1. Kedudukan MPR 445
2.4.1.1.2. Jumlah Kamar dalam Parlemen 447
2.4.1.1.3. Penegasan Kedudukan MPR dan Sistem Parlemen dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia 449
2.4.1.2. Pelembagaan Organ Kelengkapan MPR 455
2.4.2. Penambahan Kewenangan MPR atas Pembentukan Peraturan Negara 457
2.4.2.1. Peraturan Negara atas Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden . 457
2.4.2.2. Peraturan Negara sebagai Norma Harmonisasi dalam Proses Legislasi 459
2.4.2.3. Peraturan Negara sebagai Bahan Pertimbangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan 461
2.4.2.4. Peninjauan Tap MPR dan Tap MPRS yang Masih Berlaku 461
2.4.3. Pengembalian Kewenangan MPR atas GBHN 463
2.4.3.1. Urgensi Pengembalian Kewenangan MPR atas GBHN 465

2.4.3.2. Penambahan Kewenangan MPR untuk Merancang atau Membentuk GBHN 471

2.4.3.3. Peraturan Negara sebagai Produk Hukum daripada GBHN 473

2.4.3.4. Calon Presiden dan Wakil Presiden Berkewajiban untuk Membentuk Visi dan Misi yang Sesuai dengan GBHN 474

2.4.3.5. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Perundang-Undangan terhadap GBHN 476

2.4.3.6. Implikasi dari Pengembalian Garis-Garis Besar Haluan Negara dalam Sidang Tahunan MPR.....478

2.4.3.6.1. Mekanisme Pemakzulan Presiden yang Direkomendasikan Oleh Lembaga Negara kepada DPR.....482

2.4.3.6.2. Mekanisme Gugatan *Citizen Lawsuit* 484

2.4.4. Reformulasi Sidang Tahunan MPR.....488

2.4.4.1. Penyelenggaraan Bersifat Wajib 488

2.4.4.2. Dasar Hukum.....490

2.4.4.3. Agenda Sidang Tahunan 491

2.4.4.4. Umpan Balik dari Masyarakat.....492

2.4.4.5. Penyampaian Kajian Kinerja Lembaga Negara oleh Badan Pengkajian 494

2.4.5. Penyatuatapan Kewenangan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi.....494

2.4.5.1. Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi dalam Bingkai Satu Atap 494

2.4.5.2. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Tap MPR/S dan Peraturan Negara.....497

2.4.5.3. Redesain Mekanisme Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Satu Atap di Mahkamah Konsitusi 500

2.4.5.4. Implikasi Penyatuatapan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi terhadap Sistem dan Beban Keuangan Negara 502

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT 506

3.1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 506

3.2. TAP MPR NO.1/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan 2002 510

3.3. Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR RI 511

3.4. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 512

3.5. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 518

3.6. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 519

3.7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan 520

3.8. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman 524

3.9. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 jo. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi 525

3.10. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung 528

3.11. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional 529
3.12. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rancangan Pembangunan Jangka Panjang Nasional 530
3.13. Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 531
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS, DAN POLITIS 533
4.1. Landasan Filosofis 533
4.2. Landasan Sosiologis 541
4.3. Landasan Yuridis 551
4.4. Landasan Politis 556
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERUBAHAN KELIMA UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 DAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT 561
5.1. Sasaran 561
5.2. Jangkauan dan Arah Pengaturan 561
5.3. Ruang Lingkup Materi Muatan 561
5.3.1. Ketentuan Umum 561
5.3.2. Materi yang akan Diatur 562
5.3.2.1. Pengaturan Mengenai Instrumen Peraturan Negara atas Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden 562
5.3.2.2. Pengaturan Mengenai Rancangan Peraturan Negara tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan 563

5.3.2.3. Pengaturan Mengenai Peninjauan TAP MPRS dan TAP MPR yang Masih Berlaku 564
5.3.2.4. Pengaturan Penghidupan GBHN oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui Instrumen Peraturan Negara 564
5.3.2.5. Pengaturan Mengenai Reformulasi Sidang Tahunan MPR 565
BAB VI PENUTUP 567
6.1. Kesimpulan 567
6.2. Saran 568
DAFTAR PUSTAKA 571
LAMPIRAN I RANCANGAN PERUBAHAN KELIMA UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 601
LAMPIRAN II RANCANGAN UNDANG-UNDANG MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT 614
LAMPIRAN III RANCANGAN PERATURAN NEGARA TENTANG SUMBER HUKUM DAN TATA URUTAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN 698
LAMPIRAN IV NASKAH PERSANDINGAN PERUBAHAN KEEMPAT UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 DENGAN RANCANGAN PERUBAHAN KELIMA UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 706

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1.7.6.3. 1. Kelompok Penafsiran 111

Tabel 2.3.1.2.1. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia 330

Tabel 2.1.11.5. Perbandingan Pengaturan MPR pada dasar-dasar negara yang pernah berlaku di Indonesia 180

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1.15.9.1. Perbandingan GBHN 256

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia adalah negara berkedaulatan rakyat. Sebelum Perubahan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), kedaulatan rakyat dijelmakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar1945 (UUD 1945) menyatakan "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Berdasarkan rumusan tersebut pulalah dikembangkan pengertian dalam Penjelasan Umum UUD 1945 bahwa Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR.[1] Oleh karena itu, MPR dipahami sebagai lembaga tertinggi negara.[2] Dengan ketentuan tersebut, wajar keberadaannya pun diatur paling pertama dalam susunan UUD 1945.[3] Keanggotaan MPR yang terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat, utusan daerah, dan utusan golongan yang dianggap dapat menjadi penjelmaan seluruh rakyat.[4]

Setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945, terjadi perubahan fundamental terhadap kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 merumuskan "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Dengan demikian, MPR tidak lagi menjadi satu-satunya lembaga pelaksana kedaulatan rakyat. Rumusan tersebut menjadikan lembaga MPR lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya karena setiap lembaga negara merupakan pengejawantahan kedaulatan rakyat. Amandemen UUD NRI Tahun 1945, kedaulatan rakyat

[1] Penjelasan UUD 1945 yang oleh Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 dijadikan bagian yang tidak terpisahkan dari naskah UUD 1945.
[2] Sri Soemantri, *Kedudukan Lembaga-Lembaga Negara dan Hak Menguji Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1987), hlm. 45.
[3] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm. 123.
[4] Widayati, "Rekonstruksi Kelembagaan MPR," *Pengembangan Epistemologi Ilmu Hukum*, hlm. 206.

dibagi dengan cara menyalurkannya kepada lembaga-lembaga negar ayang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *checks and balances*.[5]

Perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 berimplikasi pada pengurangan kewenangan yang dimiliki MPR. Berdasarkan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945, MPR memiliki tiga kewenangan, yakni mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar; melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden; dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.[6] Berkenaan dengan kewenangan tersebut, Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa organ MPR dapat dikatakan bukan organ yang pekerjaannya rutin sehingga meskipun di atas kertas MPR sebagai lembaga negara memang terus ada, tetapi organ MPR sebenarnya baru memiliki eksistensi yang nyata pada saat kewenangannya sedang dilaksanakan.[7]

Meskipun kedudukannya telah berubah, signifikansi MPR dalam sistem ketatanegaraan tidak dapat dinegasikan. Diskursus tentang wacana penguatan MPR bukan hal yang baru. Tentunya, langkah pertama yang harus dilakukan untuk menguatkan MPR adalah dengan melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi negara. UUD NRI Tahun 1945 merupakan refleksi cita-cita bersama yang dimiliki oleh segenap rakyat Indonesia. Konstitusi pada dasarnya merupakan resultante atau hasil kesepakatan para pembuatnya sesuai dengan situasi ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, dan keamanan pada waktu tertentu.[8] Diskursus mengenai gagasan penyempurnaan UUD NRI Tahun 1945, menurut Moh. Mahfud, tidak boleh menjadi hal yang tabu karena beberapa alasan sebagai berikut:[9]

---

[5] Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945" Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII*, (Denpasar 14-18 Juli 2003), hlm.5
[6] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Ps. 1 ayat (2)
[7] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, hlm. 124.
[8] KC Wheare, *The Modern Constitutions*, London: Oxford University Press, 1975, hlm. 67.
[9] Moh. Mahfud, *Perdebatan Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hlm. Xvii.

1. setiap konstitusi merupakan produk resultante atau kesepakatan lembaga yang diberi kewenangan untuk membuat dan mengubahnya berdasarkan ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, dan keamanan pada waktu tertentu. Jika situasi berubah, konstitusi juga dapat diubah dengan resulante baru sehingga sesuai dengan perkembangan dan tuntutan zaman.
2. ketika perubahan terdahulu dilakukan, ada kemungkinan perubahan didominasi oleh emosi yang kemudian menuangkan berbagai gagasan untuk amandemen konstitusi tanpa pertimbangan yang mengedepankan rasio.
3. pada kenyataannya, UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan telah menimbulkan beberapa masalah di lapangan, baik karena ketidakjelasan konsep maupun bersifat tidak antisipatif terhadap masalah konstitusional yang dapat timbul kemudian.
4. UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan memang membuka peluang melalui prosedur dan pembatasan tertentu yang sangat ketat untuk dilakukannya perubahan kembali jika diperlukan sesuai dengan teori resulante.
5. aspirasi untuk mengubah yang telah menguat tetapi dihalangi mengakibatkan aspirasi yang demokratis itu akan bekerja sebagai bah mencari jalannya sendiri sampai berhasil.

Dalam hal ini, upaya penguatan MPR diperlukan karena adanya lima permasalahan yang menjadi urgensi.

Pertama, struktur kelembagaan MPR perlu dikuatkan. Dalam konstelasi kelembagaan negara, perlu diadakan kembali redefinisi MPR sehubungan dengan kewenangan-kewenangannya. Kewenangan MPR saat ini terlalu lemah karna sebagian besar bersifat tidak rutin. Sedangkan, MPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang mewakili seluruh rakyat, yaitu dengan adanya representasi politik dan daerah.

Tak hanya itu, dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3)

terdapat kekosongan hukum terkait legalitas badan kelengkapan MPR. Saat ini, berdasarkan Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat, MPR memiliki tiga badan utama dalam lembaga MPR, yakni badan sosialisasi, badan pengkajian, dan badan penganggaran. Akan tetapi, ketiga badan tersebut tidak diatur dalam UU MD3.

Berkenaan dengan UU MD3, sejatinya keempat lembaga yang menjadi objek pengaturan di dalamnya diatur secara terpisah. Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi

> *Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.*[10]

Frasa "diatur dengan undang-undang" merupakan bentuk pendelegasian kewenangan mengatur lebih lanjut kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah yang dalam hal ini adalah undang-undang. Oleh karena itu, dalam konteks MPR, sudah seharusnya MPR diatur dalam suatu undang-undang tersendiri.

Kedua, kewenangan MPR untuk membentuk produk hukum perlu dikembalikan. Saat ini, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) terletak di bawah UUD NRI 1945 dan di atas undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang.[11] Ditinjau dari segi terminologi, penggunaan istilah "Ketetapan" sering menimbulkan interpretasi bahwa muatan Tap MPR hanya bersifat menetapkan (*beschikking*). Padahal, berdasarkan Tap MPR Nomor I/MPR/2003, terdapat pula Tap MPR atau Ketetapan Majelis Permusywaratan Rakyat Sementara (Tap MPRS) yang

[10] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Ps. 2 ayat (1).
[11] Indonesia, *UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, Ps. 7 ayat (1).

masih berlaku dan bersifat mengatur (*regeling*). Dengan demikian, pengembalian kewenangan untuk membentuk produk hukum ini juga harus diiringi perubahan nomenklatur untuk menghilangkan kerancuan tersebut. Dari segi kewenangan pengujian, tidak ada satu lembaga yang memiliki kewenangan untuk menguji baik Tap MPR maupun Tap MPRS meskipun masih ada Tap MPR dan Tap MPRS yang dinyatakan tetap berlaku.

Ketiga, MPR perlu diberikan kembali kewenangan untuk membentuk haluan negara dalam rangka pembangunan nasional. Sebelum amandemen, MPR memiliki kewenangan untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara yang disebut sebagai GBHN.[12] Namun, setelah perubahan, UUD NRI Tahun 1945 tidak lagi memberikan kewenangan tersebut pada MPR. Saat ini rencana pembangunan negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Namun, skema rencana pembangunan yang ada saat ini memberikan celah yang luas bagi perubahan rencana yang disebabkan pergantian Presiden. Terlebih, tidak ada mekanisme *checks and balances* antara lembaga eksekutif dan legislatif dalam pembangunan nasional.

Keempat, Sidang Tahunan MPR perlu diatur kembali. Saat MPR masih menjadi lembaga negara tertinggi, sidang tahunan menjadi forum pertanggungjawaban Presiden terhadap MPR. Setelah UUD NRI Tahun 1945 Amandemen, sidang tahunan yang tidak memiliki landasan hukum yang tegas dan tidak bersifat wajib hanya menjadi konvensi ketatanegaraan. Padahal, dalam Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014, sidang tahunan memiliki fungsi yang strategis, yakni memfasilitasi lembaga negara dalam melaporkan hasil kinerja.

Kelima, penyatuatapan pengujian peraturan perundang-undangan. Saat ini, pengujian peraturan perundang-undangan dapat dilakukan melalui dua lembaga negara, yakni Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah

[12] Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Ps. 3.

Konstitusi (MK). Meskipun terdapat perbedaan objek pengujian, dualisme yang terjadi dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Sebagai contoh, dalam pengujian Peraturan KPU No. 26 Tahun 2009 dan Peraturan KPU No. 259 tahun 2009 terhadap UU No. 10 Tahun 2008, MA memutuskan bahwa pembentukan Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009 bertentangan dengan UU No. 10 Tahun 2008. Namun, di sisi lain, dalam perkara pengujian Pasal 205 ayat (4) UU No. 10 Tahun 2008 terhadap UUD NRI Tahun 1945, MK menyatakan bahwa Pasal 205 Ayat (4) UU No. 10 Tahun 2008 adalah konstitusional bersyarat. Dua putusan *judicial review* dari lembaga Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung terlihat secara jelas saling berbenturan sehingga putusan Mahkamah Agung dapat dikatakan sia-sia.[13]

Bagir Manan berpandangan bahwa dari segi hukum, jarak atau kesenjangan mungkin terjadi karena ketidakmampuan hukum menangkap cita hukum masyarakat yang disebabkan oleh *pertama*, hukum telah tertinggal dari perkembangan dan kebutuhan masyarakat, dan *kedua*, kaidah hukum, penerapan hukum, dan penegakan hukum tidak terutama menjadi instrumen memenuhi kepentingan masyarakat tetapi semata-mata menjadi alat kendali yang pada tahap tertentu membelenggu masyarakat.[14] Tentunya, hal tersebut tidak diinginkan oleh bangsa Indonesia. Mengingat kelima urgensi sebagaimana dijelaskan di atas, terang bahwa perlu diadakan penguatan MPR. Perlu diadakan sejumlah perubahan dalam hukum dalam rangka menguatkan MPR. Penguatan MPR dilakukan pertama-tama melalui Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945. Selanjutnya, MPR harus diatur dalam suatu undang-undang tersendiri. Dengan demikian, kelima urgensi yang ada mendapat penyelesaian.

---

[13] Lihat Putusan MA No. 15P/HUM/2009 tentang Pengujian Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan KPU No. 26 Tahun 2009 dan Peraturan KPU No. 250 Tahun 2009 terhadap UU No. 10 Tahun 2008. Lihat juga Putusan MK No. 110-111-112 113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Pasal 205 ayat (4) UU No. 10 Tahun 2008 terhadap UUD 1945.

[14] Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Jakarta: Direktrorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, 2000, hlm. 151.

1.2. Identifikasi Permasalahan

Dari penjabaran terkait dengan keadaan dan permasalahan yang telah dijabarkan di atas, Tim Perumus akan merumuskan permasalah sebagai berikut:

1. Bagaimana struktur kelembagaan dan kewenangan MPR dapat mempertegas kedudukannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?
2. Bagaimana menghilangkan kerancuan atas nomenklatur produk hukum MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan dan kaitannya dengan penguatan MPR?
3. Bagaimana pengadaan kembali kewenangan MPR atas pembentukan dan penetapan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) mempengaruhi sistem perencanaan pembangunan Indonesia?
4. Bagaimana reformulasi Sidang Tahunan MPR?
5. Bagaimana redesain mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia serta kaitannya dengan pengujian Ketetapan MPRS, Ketetapan MPR, dan Peraturan Negara?

1.3. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan dari penyusunan Naskah Akademik Undang-Undang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang No. 17 tahun 2014 adalah sebagai berikut:

1. Mempertegas dan meredefinisikan struktur kelembagaan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia;
2. Merumuskan implikasi dari perubahan nomenklatur Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi Peraturan Negara dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia;
3. Merancang sistem integral perencanaan pembangunan di Indonesia dalam naungan Garis-garis Besar Haluan Negara;
4. Merumuskan alur Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan perluasan tugas serta kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam mengadakan Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan; dan

5. Membingkai kesatuan kewenangan menguji peraturan perundang-undangan oleh mahkamah konstitusi.

1.4. Metode Penelitian dan Penulisan

Sejatinya, penyusunan Naskah Akademik merupakan suatu kegitan penelitian hukum. Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pd metode, sistematika, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan ntuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya. Selain itu, diadakan juga pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas pemrasalahan-permsalahan yang ditmbul dalam gejala yang berangkutan.[15] Penelitian hukum dalam penyusunan Naskah Akademik ini dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif mupun metode yuridis empiris (sosiolegal).

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini menggunakan metode yuridis normatif melalui studi pustaka yang bersumber pada data sekunder yang terdiri dari bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Bahan-bahan hukum primer dalam penyusunan metode penelitian terdiri dari Pembukaan UUD 9145, peraturan perundnag-undangan, hukum adat, yurisprudensi, dan traktat. Sedangkan bahan hukum sekunde radalah perjanjian, kontrak, hasil penelitin, atau dokumen hukum lainnya serta referensi lainnya. Dalam Naskah Akademik ini, sumber data sekunder yng digunakan adalah:

1. Bahan Hukum Primer:
    a. Undang-Undang Dasar 1945;
    b. Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945;
    c. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. III Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan;

[15] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986), hlm. 3

d. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. 1 Tahun 1973 tentang peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat;
e. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Pemrusyawatn Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.
f. Undang-Undang No. 12 Thun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
g. Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib;
h. UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) *juncto* UU No. 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Pertama atas UU MD3 *juncto* UU No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua ats UU MD3;
i. Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU PUU;
j. Peraturan Dewan Perwkilan Rakyat Republik Indonesia no. 1 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional; dan
k. Peraturan Dewan Perwakian Rakyat Republik Indonesia No. 2 Tahun 2012 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

2. Bahan hukum sekunder:
   a. Buku;
   b. Jurnal;
   c. Laman situs;
   d. Naskah pidato;
   e. Makalah; dan

f. Publikasi ilmiah lainnya.

1.5. Sistematika Penulisan

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disusun dengan sistematika sebagai berikut:

1. **BAB I**: Pendahuluan, menguraikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan, metode penulisan, serta sistematika penulisan.
2. **BAB II**: Bab ini berisikan subab yang Kajian Teoretis dan Praktik Empiris, memuat Kajian Teoritis, Kajian terhadap Asas/Prinsip Terkait Penyusunan Norma, Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Permasalahan yang Dihadapi dalam Masyarakat, dan Perbandingan dengan Negara Lain.
3. **BAB III**: Memberikan penjabaran atas Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan yag terkait dalam rancangan holistik perubahan amandemen
4. **BAB IV**: Menjelaskan dan merinci mengenai landasan yang digunakan dalam Naskah Akademik ini. Landasan tersebut terbagi menjadi Landasan Filosofis, Sosiologis, Yuridis, dan Politis.
5. **BAB V**: memberikan penjelasan akan proyeksi melingkupi perubahan yang dibawa oleh Naskah Akademik dalam Sasaran yang Akan Diwujudkan, Jangkauan dan Arah Peraturan, dan Ruang Lingkup Materi Pengaturan.
6. **BAB VI**: Memuat Kesimpulan dan Saran yang merangkum dan memberikan benang merah dari keseluruhan pembahasan dan rumusan masalah yang mendasarinya.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTEK EMPIRIS

2.1. Kajian Teoritis

2.1.1. Teori Kedaulatan

Kekuasaan merupakan suatu hal yang niscaya hadir dalam suatu negara. Diskursus mengenai kekuasaan, jika dikontekstualisasikan dengan kehadirannya dalam negara, erat kaitannya dengan kedaulatan. Dalam kerangka yuridis, konstruksi kekuasaan suatu negara disebut sebagai kedaulatan.[16] Dengan kata lain, dalam ruang lingkup yuridis, kedaulatan merupakan kekuasaan.

Dalam arti kenegaraan, kewibawaan atau kekuasaan tertinggi dan tak terbatas suatu negara disebut kedaulatan (*sovereignity*). Kedaulatan memiliki peran yang krusial lantaran merupakan salah satu syarat berdirinya suatu negara. Kedaulatan merupakan kekuasaan penuh dan tertinggi dalam suatu negara untuk dapat mengatur seluruh wilayah tanpa campur tangan dari negara lain.[17]

Kedaulatan dari negara memiliki sifat asli, tertinggi, dan tak dapat dibagi. Sifat asli kedaulatan berarti kedaulatan yang ada tidak hadir berdasarkan kekuasaan dari entitas lainnya. Kedaulatan bersifat tertinggi karena tidak ada lagi kekuasaan yang berada di atasnya. Terakhir, kedaulatan tak dapat dibagi-bagi karena kedaulatan, baik ke dalam maupun ke luar negara, merupakan kekuasaan sepenuhnya.[18]

Dalam khazanah kajian ilmu negara, orang yang pertama kali mengangkat isu kedaulatan adalah Jean Bodin yang kemudian disebut sebagai Bapak Teori Kedaulatan. Menurut Bodin, kedaulatan merupakan wewenang tertinggi yang tidak dapat dibatasi oleh hukum. Premis

---

[16] Moh. Kusnadi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, cet. 3, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988), hlm. 163.
[17] C. S. T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia 1*, cet. 3, (Jakarta: Asdi Mahasatya, 2000), hlm. 80.
[18] *Ibid*., hlm. 80.

penguasa atau pihak yang dapat mengatasnamakan diri sebagai negara dapat melakukan tindakan apapun ini disebut dengan istilah *La competence* yang berarti kewenangan untuk menentukan segala wewenang yang ada.[19] Ajaran kedaulatan yang dicetuskan Bodin ini kemudian dikembangkan seiring dengan perkembangan sejarah politik.[20]

2.1.1.1.Kedaulatan Tuhan

Dalam teori kedaulatan Tuhan, kekuasaan tertinggi yang dimiliki pemerintah atau negara berasal dari Tuhan.[21] Para penganjur kedaulatan ini berpendapat bahwa dunia beserta segala isinya merupakan hasil ciptaan Tuhan sehingga kekuasaan yang terdapat pada pemerintah atau raja-raja pun berasal dari Tuhan. Hal inilah yang mendasari pandangan bahwa penguasa merupakan penjelmaan atau anak Tuhan.[22] Beberapa penganjur kedaulatan Tuhan adalah Augustinus dan Thomas Aquinas.

2.1.1.2.Kedaulatan Raja

Pada akhir abad ke-16, muncul pemikiran-pemikiran politik di Eropa yang menganggap kedaulatan raja sebagai sumber kekuasaan politik.[23] Paham ini kemudian menggeser kekuasaan gereja terhadap kerajaan-kerajaan di Eropa yang sebelumnya menerapkan kedaulatan Tuhan. Raja sebagai penguasa dalam negara monarki memiliki kekuasaan dominan terhadap elemen-elemen yang ada dalam negara karena asumsi bahwa rakyat telah menyerahkan kekuasaan mereka kepada raja untuk mengatur kehidupan mereka. Konsep kedaulatan raja pada awalnya dapat diterima oleh rakyat, tetapi lama-kelamaan dominasi rajayang tidak terbatas merugikan rakyat.[24]

---

[19] Padmo Wahjono, *Kuliah-kuliah Ilmu Negara*, cet. 1, (Jakarta: Ind.-Hill-Co, 1966), hlm. 163.
[20] Tim Pengajar Mata Kuliah Ilmu Hukum Negara, *Ilmu Negara*, (Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2016), hlm. 121.
[21] C. S. T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia 1*, hlm. 84.
[22] Tim Pengajar Mata Kuliah Ilmu Hukum Negara, *Ilmu Negara*, hlm. 122.
[23] S. T. Sularto, *Nicollo Machiavelli Penguasa Arsitek Masyarakat*, (Jakarta: Kompas, 2003), hlm. 11.
[24] Moh. Kusnadi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, cet. 3, hlm. 119.

2.1.1.3.Kedaulatan Rakyat

Menurut teori kedaulatan rakyat, negara memperoleh kekuasaan dari rakyatnya, bukan Tuhan maupun raja. Teori ini tidak sependapat dengan teori kedaulatan Tuhan untuk alasan-alasan berikut:

1. Raja yang seharusnya memerintah rakyat dengan adil, jujur, dan baik hati sesuai dengan kehendak Tuhan, tetapi kenyatannya bertindak dengan sewenang-wenang terhadap rakyat, seperti halnya yang terjadi di Perancis pada pemerintahan Raja Louis XIV; dan
2. Apabila kedaulatan raja berasal dari Tuhan tidak seharusnya dalam peperangan antarraja terdapat salah seorang raja yang kalah.[25]

Teori kedaulatan rakyat merupakan reaksi atas kedaulatan raja yang banyak menghasilkan tirani sehingga menyengsarakan rakyat. Pencetus teori ini adalah Jean Jacques Rousseau yang menggaungkan kekuasaan rakyat lewat bukunya *Du Contract Social*.[26] Rousseau membagi kehendak rakyat menjadi dua: *Volonte de Tous* dan *Volonte Generale*. *Volonte de Tous* adalah perjanjian seluruh rakyat untuk membentuk suatu negara, sementara *Volonte Generale* adalah suara terbanyak dari rakyat yang menjalankan sistem pemerintahan negara tersebut.[27]

2.1.1.4.Kedaulatan Negara

Kedaulatan negara merupakan hasil reaksi akan kedaulatan rakyat. Ajaran ini sebenarnya ingin melanggengkan kedaulatan raja, tetapi dengan suasana kedaulatan rakyat.[28] Teori ini muncul untuk mempertahankan kedaulatan raja yang pada waktu itu mendapat dukungan dari tiga lapisan masyarakat yang memiliki

---

[25] C. S. T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia 1*, hlm. 84—85.
[26] Tim Pengajar Mata Kuliah Ilmu Hukum Negara, *Ilmu Negara*, hlm. 124.
[27] Melvin I. Urofsky, "Pendahuluan: Prinsip-Prinsip Dasar Demokrasi," *Demokrasi, America Commere Freedom*, hlm. 121—120.
[28] Tim Pengajar Mata Kuliah Ilmu Hukum Negara, *Ilmu Negara*, hlm. 124.

pengaruh yang sangat besar, yaitu golongan bangsawan; golongan angkatan perang atau militer; dan golongan birokrasi.[29]

Terdapat setidaknya dua filsuf penganut kedaulatan negara, yaitu Jean Bodin dan George Jellinek. Bodin mendefinisikan negara sebagai pemerintahan yang tertata dengan baik dari beberapa keluarga dan kepentingan bersama berdasarkan kekuasaan yang berdaulat.[30] Menurut Bodin, yang membedakan negara dengan organisasi atau komunitas lainnya adalah kedaulatan. Di sisi lain, menurut Georg Jellinek, hukum adalah penjelmaan dari negara. Oleh karena hukum yang membuat negara, negara dengan sukarela mengikat dirinya dengan hukum untuk melaksanakan kekuasaannya.[31]

Teori kedaulatan negara dikritik oleh Krabbe. Dalam ajaran kedaulatan negara, hukum didudukkan lebih rendah dari rendah karena hukum diartikan sebagai perintah-perintah dari negara tesebut. Menurutnya, negara berdaulat dengan menjelmakan diri dengan hukum sangat bertentangan dengan kenyataan.[32] Dari kritikan tersebut, Krabbe menganggap bahwa yang berdaulat bukan negara, tetapi hukum.

2.1.1.5.Kedaulatan Hukum

Teori kedaulatan hukum diprakarsai oleh Krabbe sebagai penolakannya atas ide kedaulatan negara. Krabbe memandang bahwa kedaulatan yang tertinggi berada pada hukum yang bersumber pada kesadaran hukum setiap orang.[33] Semua tindakan yang dilakukan oleh raja atau rakyat harus sesuai dengan hukum.[34] Dalam menggagas teori kedaulatan hukum, Krabbe mementingkan hak asasi dari rakyat bahwa setiap perubahan dalam negara harus

---

[29] Padmo Wahjono, *Kuliah-kuliah Ilmu Negara*, hlm. 163.
[30] Henry J. Schmandt, *Filsafat Politik: Kajian Historis dari Zaman Yunani Kuno sampai Zaman Modern*, cet. 2, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 279.
[31] Soehino, *Ilmu Negara*, cet. 3, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 155.
[32] *Ibid.*, hlm. 156.
[33] Tim Pengajar Mata Kuliah Ilmu Hukum Negara, *Ilmu Negara*, hlm. 125.
[34] Soehino, *Ilmu Negara*, hlm. 156.

berdasarkan persetujuan rakyat. Oleh karena itulah, hak-hak asasi yang bersumberkan pada kesadaran hukum rakyat menunjukkan lebih tingginya kedudukan hukum daripada negara sehingga hukumlah yang berdaulat.[35]

2.1.2. Negara

Istilah negara mengalami perkembangan yang berawal dari polis yang diartikan sama dengan negara kota (*city state*). Plato menamakan *politea* sebagai karya atas hasil reduksi masalah-masalah polis. Aristoteles menamakan *politicia* sebagai karyanya yang berkaitan dengan ilmu polis. Sedangkan di Indonesia sendiri, istilah negara telah dikenal sejak zaman kerajaan yang melekat pada Kerjaan Tarumanegara dan Majapahit yang dituliskan dalam Negara Kertagama karya Empu Prapanca yang berisi tata pemerintahan Majapahit. Pada masa itu istilah negara berasal dari bahasa Sansekerta, *nagari* atau *nagara* yang memiliki arti kota, pusat kerajaan, dan keraton.[36] Istilah negara merupakan terjemahan dari beberapa kata asing: *state* (Inggris), *staat* (Belanda dan Jerman), atau *etat* (Perancis).[37]

Secara terminologi, negara diartikan sebagai organisasi tertinggi di antara satu kelompok masyarakat yang memiliki cita-cita untuk bersatu, hidup di dalam satu kawasan, dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat.[38] Pengertian ini mengandung nilai konstitutif yang pada galibnya dimiliki oleh suatu negara berdaulat: masyarakat (rakyat), wilayah, dan pemerintahan yang berdaulat. Ketiga unsur ini perlu ditunjang dengan unsur lainnya seperti adanya konstitusi dan pengakuan dunia internasional yang oleh Mahfud M.D. disebut dengan unsur deklaratif.[39] Rakyat dalam pengertian keberadaan suatu negara adalah sekumpulan manusia yang dipersatukan oleh persamaan dan bersama-

---

[35] Padmo Wahjono, *Kuliah-kuliah Ilmu Negara*, hlm. 164.
[36] I Dewa Gede Atmadja, *Ilmu Negara (Sejarah, Konsep Negara dan Kajian Kenegaraan*), (Malang: Setara Press, 2012), hlm. 18-19.
[37] A. Ubaedillah & Abdul Rozak, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education),* (Jakarta: Kencana, 2012), hlm. 120.
[38] Hidayat, *et.al., Demokrasi Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2009), hlm. 91
[39] Moh. Mahfud M.D., *Dasar dan Struktur Kenegaraan*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2001), hlm. 2.

sama mendiami suatu wilayah tertentu. Tidak bisa dibayangkan jika ada suatu negara tanpa rakyat. Hal ini mengingat rakyat atau warga negara adalah *substratum* personel dari negara.[40] Adapun wilayah adalah unsur negara yang harus terpenuhi karena tidak mungkin ada negara tanpa batas-batas teritorial yang jelas. Secara umum, wilayah dalam sebuah negara biasanya mencakup daratan, perairan (samudra, laut, dan sungai), dan udara. Dalam konsep negara modern masing-masing batas wilayah tersebut diatur dalam perjanjian dan perundang-undangan internasional.[41] Sedangkan pemerintah adalah alat kelengkapan negara yang bertugas memimpin organisasi negara untuk mencapai tujuan bersama didirikannya sebuah negara. Pemerintah, melalui aparat dan alat-alat negara, yang menetapkan hukum, melaksanakan ketertiban dan keamanan, mengadakan perdamaian dan lainnya dalam rangka mewujudkan kepentingan warga negaranya yang beragam. Untuk mewujudkan cita-cita bersama tersebut dijumpai bentuk-bentuk negara dan pemerintahan. Pada umumnya, nama sebuah negara identik dengan model pemerintahan yang dijalankannya, misalnya, negara demokrasi dengan sistem pemerintahan parlementer atau presidensial. Ketiga unsur ini dilengkapi dengan unsur negara lainnya, konstitusi.[42] Unsur pengakuan oleh negara lain hanya bersifat menerangkan tentang adanya negara. Hal ini hanya bersifat deklaratif, bukan konstutif, sehingga tidak bersifat mutlak. Ada dua macam pengakuan suatu negara, yakni pengakuan *de facto* dan pengakuan *de jure*. Pengakuan *de facto* ialah pengakuan atas fakta adanya negara. Pengakuan ini didasarkan adanya fakta bahwa suatu masyarakat politik telah memenuhi tiga unsur utama negara (wilayah, rakyat, dan pemerintah yang berdaulat). Adapun pengakuan *de jure* merupakan pengakuan akan sahnya suatu negara atas dasar pertimbangan yuridis menurut hukum. Dengan memperoleh pengakuan *de jure*, maka suatu negara mendapat hak-haknya di samping kewajiban sebagai anggota keluarga bangsa sedunia. Hak dan kewajiban

[40] C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia,* (Jakarta: Aksara Baru, 1979), hlm. 13.
[41] Kaelani, *Pendidikan Pancasila: Yuridis Kenegaraan,* (Yogyakarta: Paradigma, 1999), hlm. 7.
[42] C.S.T. Kansil, *Ilmu Negara Umum dan Indonesia,* (Jakarta: Pradnya Paramita, 2001), hlm. 28

dimaksud adalah hak dan kewajiban untuk bertindak dan diberlakukan sebagai suatu negara yang berdaulat penuh di antara negara-negara lain.[43]

Sejumlah pakar ketatanegaraan memberikan definisi negara, antara lain, Max Weber menyatakan bahwa negara adalah suatu masyarakat yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasaan fisik secara sah dalam suatu wilayah.[44] Sebagai sebuah organisasi kekuasaan dari kumpulan orang-orang yang mendiaminya, negara harus mempunyai tujuan yang disepakati bersama. Tujuan sebuah negara dapat bermacam-macam, antara lain:[45]

1. Bertujuan untuk memperluas kekuasaan;
2. Bertujuan menyelenggarakan ketertiban umum;
3. Bertujuan untuk mencapai kesejahteraan umum.

Roger H. Soultau menyatakan bahwa tujuan negara adalah memungkinkan rakyatnya berkembang serta menyelesaikan daya ciptanya sebebas mungkin. hal ini diperkuat dengan argumen Harold J. Laski yang menyatakan bahwa tujuan negara adalah menciptakan keadaan di mana rakyatnya dapat mencapai terkabulnya keinginankeinginan secara maksimal.[46] Frans Magnis Suseno menyatakan bahwa apabila kita bertolak dari tugas negara untuk mendukung dan melengkapkan usaha masyarakat untuk membangun suatu kehidupan yang sejahtera, di mana masyarakat dapat hidup dengan sebaik dan seadil mungkin, maka tujuan negara adalah penyelenggaraan kesejahteraan umum.[47] Pandangan tersebut adalah definisi negara dilihat dari sisi pandangan warga negara yang melihat negara itu sendiri. Pandangan tersebut pada hakekatnya merupakan wujud pengakuan warga negara atas otoritas negara. Pengakuan negara sebagai pemilik

[43] M. Solly Lubis, *Asas-asas Hukum Tata Negara,* (Bandung: Alumni, 1982), hlm. 15.
[44] Hendarmin Ranadireksa, *Visi Bernegara Arsitektur Konstitusi Demokratik (Mengapa Ada Negara yang Gagal Melaksanakan Demokrasi*), (Bandung: Fokusmedia, 2015), hlm. 28-29.
[45] Kusnardi, *et.al., Ilmu Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1995), hlm. 91.
[46] Laski J. Harold, Pengantar Ilmu Politika, (Jakarta: Yayasan Pembangunan Djakarta MCMLII, 1998, hlm. 9.
[47] Harold J. Laski, The State in Theory and Practice, New York: The Viking Press, 1947, hlm. 253.

kekuasaan memiliki konsekuensi bahwa negara mutlak dapat memaksakan kehendak kepada warga negara. Thomas Hobbes berpendapat bahwa negara tidak hanya diartikan sebagai eksekutif karena dalam negara terletak segala bentuk kekuasaan formal maupun materiil.[48] Secara konstitusional, tujuan Negara Indonesia telah tertuang dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dalam alinea keempat yang salah satunya adalah untuk memajukan kesejahteraan umum.

2.1.3. Negara Hukum

Hakikat negara hukum didasarkan pada konsep teori Kedaulatan Negara (*Soeverignty*) yang pada prinsipnya menyatakan kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah hukum. Seluruh alat perlengkapan negara apa pun namanya, termasuk warga negara harus tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum tanpa kecuali.[49] Konsep pemikiran negara hukum seperti ini sebenarnya dapat dilihat dari awal munculnya teori Negara Hukum yang dimulai sejak abad XIX hingga abad XX.[50] Negara hukum adalah konsep ilmu negara yang berkembang seiring dengan perkembangan teori mengenai bentuk negara. Negara hukum beranggapan bahwa kedaulatan tertinggi suatu negara adalah berdasarkan hukum yang juga memercayai bahwa substansi dasar dari kontrak sosial dalam negara adalah hukum[51] Negara hukum menurut John Locke didasari oleh dua tesis dasar; yaitu bahwa negara sebagai wujud kekuasaan politis yang melembagakan hak-hak dasar terutama hak milik didirikan untuk menjamin keutuhan hak asasi rakyatnya, dan bahwa kekuasaan negara bukannya tidak terbatas dan mutlak, melainkan terbatas pada apa yang ditetapkan oleh rakyatnya sendiri.[52] Untuk

[48] Hendarmin Ranadireksa, Op.Cit., hlm. 30.

[49] B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia*, *Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, Cetakan Pertama, 2003), hlm. 12.

[50] Krisna Harahap, *HAM dan Upaya Penegakannya di Indonesia*, (Bandung: Grafitri Budi Utami, 2003), hlm. 22.

[51] Jazmin Hamidi dan Mustafa Luthfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia,* (Malang : Alumni, 2009), hlm. 9.

[52] Reza A. A. Wattimena, *Melampaui Negara Hukum Klasik*, (Jogjakarta :Penerbit Kanisius, 2007), hlm. 19-20.

mempertahankan tesis yang kedua mengenai keterbatasan kekuasaan negara, Locke menawarkan tiga cara untuk mewujudkannya, cara tersebut adalah dengan menciptakan hukum oleh parlemen dengan prinsip mayoritas, pembagian kekuasaan (legislatif, eksekutif, dan federatif).[53]

Krabbe mengatakan bahwa negara sebagai pencipta dan penegak hukum dalam segala kegiatannya harus tunduk pada hukum yang berlaku, kalimat tersebut memberikan indikasi bahwa negara sebagai otoritas yang menciptakan hukum sendiri harus merendahkan diri di bawah ciptaannya (hukum)[54] Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa ada baiknya apabila negara hukum diartikan sebagai keadaan di mana hukum menjelma menjadi pemerintahan, sedangkan aktor dari pemerintahan tersebut dianggap sebagai "wayang" dari skenario yang [55]mengaturnya. Karenanya, dapat disimpulkan bahwa negara hukum adalah bentuk negara di mana para aktor yang menjalankannya tunduk kepada hukum sebagai entitas kekuasaan tertinggi, yang mendapat otorisasi untuk memerintah dari apa yang dikehendaki rakyat.

Teori negara hukum klasik secara garis besar terbagi menjadi dua haluan, yaitu *rule of law* dan *rechstaat*. *Rule of law*, menurut Albert Venn Dicey terdiri dari tiga unsur; supremasi hukum, kesetaraan di hadapan hukum, dan konstitusi berdasarkan hak asasi manusia.[56] Sedangkan *rechstaat* menurut Frederich Julius Stahl memiliki unsur berupa: pengakuan hak asasi manusia, pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak asasi manusia tersebut, pemerintahan berdasarkan peraturan, peradilan administrasi.[57] Pada praktiknya, *rule of law* banyak digunakan di negara *common law*, sementara *rechstaat* banyak digunakan diterapkan di negara *civil law*. Kedua haluan tersebut memiliki tujuan yang sama, dan pokok-pokok dalam teorinya pun

[53] *Ibid*, hlm. 20-21.
[54] Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Dasar-dasarnya,* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 181.
[55] Awaluddin, "Konsepsi Negara Demokrasi yang Berdasarkan Hukum,"*Majalah Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,* (2010), hlm. 335.
[56] *Ibid*, hlm. 336.
[57] *Ibid*, hlm. 336.

banyak yang senada, namun memiliki perbedaan mendasar pada praktiknya, di mana salah satu inti dari kedua teori adalah menciptakan harmonisasi antara negara dan hukum. Hans Kelsen mengatakan bahwa *rechstaat* tidak memiliki basis teoritis yang cukup kondusif bagi norma hukum, karena memiliki indikasi penyatuan negara dan hukum, yang menurutnya inkoheren.[58] Di saat yang bersamaan Kelsen menyimpulkan bahwa *rechstaat* menawarkan penjelmaan hukum dalam negara dan sebaliknya, ia menyetujui pendekatan *rule of law* yang menurutnya memiliki kualifikasi yang sama dengan *rechstaat*, karena pendekatan negara hukum di mana negara dan hukum adalah dua hal yang terpisah, menurut Kelsen, jauh lebih akomodatif untuk mewujudkan inti diskursus negara hukum.[59]

Mengingat baik *rechsstaat* maupun *rule of law* terbentuk dari latar belakang yang sangat berbeda dengan Indonesia, Indonesia sendiri tidak sepenuhnya menerapkan kedua sistem hukum tersebut, meski secara teoritis condong pada *rechsstaat*. Disebutkan dalam pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945), bahwa Indonesia adaah negara hukum, namun tidak dijelaskan lebih lanjut mengenai tipe negara hukum yang seperti apa Indonesia. Maria Farida beranggapan bahwa prinsip negara hukum Indonesia adalah negara hukum pengurus atau *verzonginstaat*.[60] Sedangkan Phillipus M. Hadjon menyematkan kata 'Pancasila setelah negara hukum dan mengatakan bahwa Indonesia adalah 'negara hukum Pancasila' dalam karyanya.[61] Hadjon merinci elemen-elemen negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila sebagai:[62]

1. Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan;
2. Hubungan fungsional yang proporsional antara kekuasaan negara;

[58] N. W. Barber, "Review: The Rechtsstaat and the Rule of Law," *The University of Toronto Law Journal* Vol. 53 No. 4 (2003), hlm. 448-449.
[59] *Ibid*, hlm. 449.
[60] Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar dan Pembentukannya*, (Jakarta :Penerbit Kanisius, 1998), hlm. 1
[61] Johan Jasin, *Hukum Tata Negara :Suatu Pengantar*, (Jogjakarta: Deepublish, 2014), hlm. 38.
[62] Awaluddin, "Konsepsi Negara Demokrasi," hlm. 337.

3. Penyelesaian sengketa secara musyawarah, dengan peradilan sebagai sarana terakhir apabila musyawarah gagal; dan
4. Keseimbangan antara hak dan kewajiban.

Berdasarkan uraian di atas mengenai negara hukum, maka dapat disimpulkan bahwa negara hukum adalah konsep di mana hukum duduk sebagai kekuasaan tertinggi dalam proses pemerintahan suatu negara. Baik negara tersebut mengakui bahwa hukum adalah jelmaan dari negara sebagai suatu produk, maupun negara dan hukum adalah dua hal yang berbeda dan harus dijembatani, hukum tetap menjadi entitas absolut yang hadir sebagai pencegah adanya kesewenangan dari otoritas yang memegang kekuasaan. Indonesia mungkin tidak menerapkan secara murni dua haluan besar negara hukum, namun Negara Hukum Pancasila sendiri memiliki nilai-nilai dasar yang sejalan dengan teori negara hukum yang dihadirkan oleh kedua haluan tersebut.

Konsep negara hukum *(rechtsstaat)* berakar dari paham kedaulatan hukum yang pada hakikatnya berprinsip bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara adalah berdasarkan atas hukum. Dalam kepustakaan Indonesia, istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat*. Istilah *rechtsstaat* mulai populer di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah ada sejak lama.[63] Cita negara hukum itu untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles. Menurut Aristoteles, yang memerintah dalam suatu negara bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil dan kesusilaanlah yang menentukan baik atau buruknya suatu hukum. Menurut Aristoteles, suatu Negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. ia menyatakan:[64]

> *"Constitutional rule in a state is closely connected, also with the requestion whether is better to be rulled by the best men*

[63] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 73.
[64] Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Hak-hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 22.

or the best law, since a goverrment in accordinace with law, accordingly the supremacy of law is accepted by Aristoteles as mark of good state and not merely as an unfortunate neceesity".

Konsep negara hukum *rechtsstaat* di Eropa Kontinental sejak semula didasarkan pada filsafat-liberal yang individualistik. Ciri individualistik itu sangat menonjol dalam pemikiran negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental itu. Konsep *rechtsstaat* menurut Philus M. Hardjon lahir dari suatu perjuangan menentang *absolutism*, sehingga sifatnya *revolusioner*.[65] Pemikiran Aristoteles tersebut diakui merupakan cita negara hukum yang dikenal sampai sekarang. Bahkan, ketiga unsur itu hampir ditemukan dan dipraktikkan oleh semua negara yang mengidentifikasikan dirinya sebagai negara hukum. Adapun ciri-ciri *rechtsstaat* adalah sebagai berikut:[66]

1. Adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
2. Adanya pembagian kekuasaan negara; dan
3. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

Ciri-ciri *rechtsstaat* tersebut menunjukkan bahwa ide sentral *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang bertumpu pada prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya Undang-Undang Dasar secara teoritis memberikan jaminan konstitusional atas kebebasan dan persamaan tersebut. Pembagian kekuasaan dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penumpukan kekuasaan dalam satu tangan. Kekuasaan yang berlebihan yang dimiliki seorang penguasa cenderung bertindak mengekang kebebasaan dan persamaan yang menjadi ciri khas negara hukum. Kemudian dalam perkembangnya, konsep tentang negara hukum mengalami perumusan yang berbeda-beda. Pemikiran atau konsepsi manusia merupakan anak zaman yang lahir dan berkembang

---

[65] Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu Surabaya, 1987), hlm.72.

[66] Ni'matul Huda, *Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press Yogyakarta, 2005), hlm. 9.

dalam situasi kesejarahan dengan berbagai pengaruhnya. Pemikiran atau konsepsi manusia tentang negara hukum juga lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan. Oleh karena itu, meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, pada dataran implementasi ternyata memiliki karakteristik beragam.[67] Hal ini dikarenakan adanya pengaruh-pengaruh situasi kesejarahan, di samping pengaruh falsafah bangsa, ideologi negara, dan lain-lain.

Dewasa ini, hampir semua negara menyebut dirinya negara hukum, sehingga adalah tidak populer lagi mengaku negaranya sebagai negara totaliter atau negara kekuasaan. Sekalipun bentuk negara itu adalah monarki, negara itu adalah monarki konstitutional, misalnya Britania Raya dan Belanda. Menurut penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Tujuan negara adalah untuk memelihara ketertiban hukum (*rectsorde*). Oleh karena itu, negara membutuhkan hukum dan sebaliknya pula hukum dijalankan dan ditegakkan melalui otoritas negara. Dalam rangka mewujudkan tujuan negara tersebut, pemerintah dituntut untuk melakukan berbagai macam fungsi dan tugas, yang pada umumnya terdiri dari tugas mengatur dan tugas mengurus, yang muara nya adalah perwujudan kesejahteraan seluruh masyarakat. Menurut Maria Farida, prinsip negara hukum Indonesia adalah negara hukum pengurus *(Verzonginstaat)*.[68] Apabila dicermati secara sungguh-sungguh konsep negara hukum ini sangat mendekati konsep negara hukum kesejahteraan *(welfarestaat)*. Hal ini dapat dipahami melalui pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya pada alinea IV, yang selanjutnya dirumuskan: "... *negara melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban*

[67] Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1993), hlm. 167.
[68] Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, hlm. 1.

dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial ...". Berdasarkan hal tersebut, maka eksistensi bangsa dan negara Indonesia memiliki tantangan besar dalam hal perwujudan kesejahteraan segenap bangsa Indonesia. Bukan hanya karena Indonesia menganut paham negara hukum kesejahteraan, namun juga dikarenakan janji kemerdekaan bangsa Indonesia sebagai kontrak sosial tertinggi telah tercantum dalam konstitusi dan hal tersebut haruslah dilunasi demi terwujudnya cita-cita para pendiri bangsa.

Menurut Philipus M. Hadjon, konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya *revolusioner*, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara *evolusioner*. Hal ini tampak baik dari isi maupun kriteria *rechtsstaat* dan *rule of law* itu sendiri.[69] Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *civil law* adalah administratif, sedangkan karakteristik *common law* adalah *judicial*. Konsep negara hukum tersebut selanjutnya berkembang dalam dua sistem hukum, yaitu sistem Eropa Kontinental dengan istilah *rechtsstaat* dan sistem *anglo-saxon* dengan istilah *rule of* law. Adapun konsep negara hukum anglo-saxon *rule of law* dipelopori oleh A.V. Dicey (Inggris). Menurut A.V. Dicey, konsep *rule of law* ini menekankan pada tiga tolak ukur: (1) supremasi hukum *(supremacy of law);* (2) persamaan dihadapan hukum *(equality before the law);* (3) konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perorangan *(the constitution based on individual rights). Rule of law* berkembang di negara-negara *anglo-saxon*, seperti Amerika Serikat. Konsep negara hukum eropa kontinental *rechtsstaat* di pelopori oleh Immanuel Kant dan Frederich Julius Stahl. Menurut Stahl konsep ini ditandai oleh empat unsur pokok:

1. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;

---

[69] Majda El. Muhtaj, *Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2005), hlm. 21.

2. Negara didasarkan pada teori trias politika;
3. Pemerintahan diselengggarakan berdasarkan undang-undang *(wetmatigbertuur);* dan
4. Ada peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah *(onrechtmatigoverheidsdaad).*

2.1.4. Teori Cita Negara (*Rechtsidee)*

Secara garis besar pemahaman mengenai hukum ditujukan oleh adanya suatu pertemuan kehendak masyarakat. Hal ini memiliki makna bahwa kehendak yang dimiliki masing-masing individu dipertemukan dan dipersatukan untuk menghasilkan suatu peraturan yang menjaga ketertiban dalam kehidupan manusia. Tatanan hukum yang beroperasi dalam suatu masyarakat pada dasarnya merupakan pengejawantahan cita hukum yang dianut dalam masyarakat yang bersangkutan ke dalam perangkat berbagai aturan hukum positif, lembaga hukum dan proses (perilaku birokrasi pemerintahan dan warga masyarakatnya). Cita hukum *(rechtsidee)* mengandung arti bahwa pada hakekatnya hukum sebagai aturan tingkah laku masyarakat berakar pada gagasan, rasa, karsa dan fikiran dari masyarakat itu sendiri. Jadi cita hukum itu adalah gagasan, karsa, cipta dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum yang terdiri atas tiga unsur: keadilan, hasil guna (*doelmatigheid*) dan kepastian hukum. Dalam dinamika kehidupan masyarakat cita hukum itu akan mempengaruhi dan berfungsi sebagai asas umum yang mempedomani (*guiding principle*), norma kritik (kaidah evaluasi) dan faktor yang memotivasi dalam penyelenggaraan hukum.[70] Cita hukum ini harus memiliki bentuk, baik dalam tataran teoritis hingga pada tataran praktis. Pada tataran teoritis, cita hukum berawal pada tahap interpretasi yang berujung pada tataran praktis, yaitu implementasi. Pada tahap interpretasi, cita hukum ini berawal dari konsep hukum itu sendiri. Hal ini berkaitan dengan unsur-unsur dalam

[70] Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum-Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia,* (Bandung: Mandar Maju, 2000), h. 180-181.

pembentukan hukum yang selanjutnya akan diberlakukan. Selanjutnya, tahap interpretasi ini berakhir pada tahap implementasi. Pada tahap ini hukum yang telah memiliki suatu bentuk akan diberlakukan kepada masyarakat. Akibatnya, setiap pihak yang berada dalam yurisdiksi hukum tersebut memiliki hak dan kewajiban berdasarkan hukum. Kedua tahap ini yakni interpretasi dan implementasi, memiliki keterkaitan yang sangat erat. Maksudnya, cita hukum sudah harus tampak pada tahap interpretasi sehingga tidak menimbulkan kesulitan dalam tahap implementasi.

Berdasarkan kerangka cita hukum *(rechtsidee)* Pancasila, maka tujuan hukum bagi bangsa Indonesia adalah untuk memberikan pengayoman kepada manusia, yakni melindungi manusia secara pasif (negatif) dengan mencegah tindakan sewenang wenang, dan secara aktif (positif) dengan menciptakan kondisi masyarakat yang manusiawi yang memungkinkan proses kemasyarakatan berlangsung secara wajar sehingga secara adil tiap manusia memperoleh kesempatan yang luas dan sama untuk mengembangka seluruh potensi kemanusiaannya secara utuh. Termasuk juga untuk memelihara dan mengembangkan budi pekerti kemanusiaan serta cita cita moral rakyat yang luhur berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.[71] Adapun pelaksanaan pengayoman tersebut dilakukan dengan usaha mewujudkan: Ketertiban dan keteraturan yang memunculkan prediktibilitas, kedamaian yang berketentraman, keadilan, kesejahtran dan keadilan sosial, serta pembinaan akhlak luhur berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.[72]

Tiap kaidah hukum mencerminkan sebuah nilai. Dengan demikian, tata hukum itu mencerminkan atau bermuatan sistem nilai. Dalam esensinya sistem nilai itu dapat dibedakan kedalam nilai dasar *(base values)* dan nilai tujuan *(goal values)*. Sebagai sistem nilai Pancasila merupakan nilai dasar sekaligus nilai tujuan. Dalam kerangka pandangan tentang cara keberadaan manusia yang dikemukakan menurut pandangan

[71] Ibid, hlm. 190
[72] Ibid, hlm. 191

Pancasila, maka cita hukum Pancasila berintikan:[73] Ketuhanan Yang Maha Esa, penghormatan atas martabat manusia, wawasan kebangsaan dan wawasan nusantara, persamaan dan kelayakan, moral dan budi pekerti yang luhur dan partisipasi dan transparansi dalam proses pengambilan putusan publik. Notonegoro mengemukakan hal yang hampir sama ketika menyatakan bahwa Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum nasional kandungan nilai yang terdapat di dalamnya adalah nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, musyawarah dan keadilan. Dari segi prosedur, lima nilai dasar Pancasila tersebut adalah bersifat tetap, tidak boleh dibolak balik sebagai mana telah termaktub dalam Pembukaaan UUD 1945.[74] Bila dijewantahkan sebagai nilai atau kaidah hukum dalam bangsa Indonesia, maka pertama kali yang harus dikemukakan ia merupakan nilai ketuhanan yang bersifat mutlak dan universal, karena memang nilai ketuhanan bersifat absolut. Kedua, bagaimanakah manusia menangkap nilai ketuhanan, inilah nilai kemanusiaan yang kemungkinan banyak perbedaan satu dengan yang lainnya. Ketiga ketika nilai kemanusian yang ditangkap tersebut hendak diberlakukan kepada orang lain dalam kehidupan bernegara (bentuk hukum misalnya) maka perlu dijaga tentang persatuan. Dalam arti bila menimbulkan perpecahan, hendaknya tidak diwujudkan untuk kaidah bersama (bernegara). Keempat, untuk tercapainya persatuan tersebut, kiranya perlu dilakukan dengan musyawarah (kehidupan bernegara melalui mekanisme politik yang ada). Pada akhirnya, hasil musyawarah tersebut akan membawa kepada keadilan sosial daam kehidupan bersama.

Hukum di Indonesia harus menjamin dan menegakkan nilai-nilai yang terkandung dalam pembukaan UUD 1945 yang merupakan pencerminan Pancasila dan prinsip-prinsip yang terkandung dalam

[73] Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum-Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, h. 183-185.

[74] Notonegoro, *Pancasila Dasar Falsafah Negara*, (Jakarta: Pancuran Tujuh, 1971), h. 24-25.

batang tubuh UUD 1945 serta penjelasannya.[75] Dengan demikian ketiga unsur tersebut merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dari UUD 1945. Sementara itu Mahfud menyebut Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945 merupakan sumber dari keseluruhan politik hukum nasional Indonesia. Penegasan keduanya sebagai sumber politik hukum nasional didasarkan pada dua alasan. Pertama, Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945 memuat tujuan, dasar, cita hukum, dan norma dasar negara Indonesia yang harus menjadi tujuan dan pijakan dari politik hukum di Indonesia. Kedua, Pembukaan dan Pasal-pasal UUD mengandung nilai-nilai khas yang bersumber dari pandangan dan budaya bangsa Indonesia yang diwariskan oleh nenek moyang sejak berabad-abad yang lalu.[76] Dalam pandangan di atas terlihat adanya kesamaan dalam melihat pembukaan UUD sebagai nilai-nilai yang sudah mengakar dalam kehidupan bangsa Indonesia dan harus menjadi landasan dalam menetukan arah kebijakan dan aturan dalam menjalankan pemerintahan. Penentuan arah dan kebijakan tersebut harus dikawal oleh produk hukum yang berlandaskan kepada Pancasila. Pembentukan produk hukum merupakan konsekuensi logis dari prinsip negara hukum Indonesia.

2.1.5. Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi

2.1.5.1.Institusionalisasi Kedaulatan Rakyat

Berikut adalah dialektika gagasan yang terbangun antara para tokoh pergerakan dalam sidang-sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) untuk mengidentifikasi paham yang paling dicitakan dalam Indonesia merdeka, yakni kedaulatan rakyat.

Gagasan Mohammad Yamin mengenai Kedaulatan Rakyat

Pada masa sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) para pendiri bangsa telah

[75] Darji Darmodiharjo dan Sidharta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, (Jakarta: Gramedia, 1995), hlm. 206.
[76] Moh. Mahfud M.D., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES, 2006), hlm. 23.

membahas dasar negara Indonesia agar menjadi bangsa dan negara yang kuat. Pembahasan itu tampak pada pidato para pendiri bangsa tersebut. Pertama, Moh. Yamin menyampaikan pidato pada urutan pertama, yakni pada tanggal 29 Mei 1945.[77] Yamin, dalam pidatonya, menyampaikan usulan mengenai Peri Kebangsaan, Peri Kemanusiaan, Peri Ke-Tuhanan, Peri Kerakyatan. Gagasan kedaulatan rakyat lahir pada Peri Kemanusiaan, sebagaimana dinyatakan Yamin:

> *"Usaha membentuk negara Indonesia itu adalah berisi perjuangan suatu staats politiek yang berharga dengan status internasional yang sempurna... Kedaulatan rakyat Indonesia dan Indonesia Merdeka adalah berdasar peri kemanusiaan yang universeel berisi humanisme dan internasionalisme bagi segala bangsa."*

Mohammad Yamin menyampaikan gagasan mengenai Peri Kerakyatan sebagai salah satu dasar negara yang dijabarkan menjadi tiga yakni 1) Permusyawaratan, 2) Perwakilan, dan 3) Kebijaksanaan. Dalam elaborasi mengenai perwakilan, Muh. Yamin meletakkan urgensi mengapa Indonesia perlu memakai sistem perwakilan. Negara Indonesia yang akan dibentuk tentulah tidak menjadi sambungan jiwa tata negara rakyat, apabila sifat perwakilan tidak digunakan. Sebaliknya, apabila dasar perwakilan Indonesia dilanjutkan sampai kepada segala bagian tata negara dengan mementingkan dasar permusyawaratan dan rasionalisme, maka kita akan mendapat suatu susunan negara yang sewajar dengan peradaban kita. Mohammad Yamin dalam pidatonya kemudian meramu bahwa: *"Negara Rakyat Indonesia menolak segala paham: Federalisme, Feodalisme, Monarkhi, Liberalisme, Autokrasi dan birokrasi, serta Demokrasi Barat."* Negara Rakyat Indonesia menolak segala dasar penjajahan dan segala sisa-sisa yang berasal dari zaman penjajahan Portugis, Inggris, Amerika,

[77] Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1995), Pidato Muh. Yamin, hlm. 9-14.

dan Belanda yang semata-mata dibentuk untuk menguatkan kolonialisme kerajaan Belanda atau peradaban Barat. Negara Republik Indonesia ialah suatu negara kebangsaan (*etat national*) yang merdeka dan berdaulat penuh yang menolak segala dasar penjajahan kolonialisme sebagai dasar pembentukan negara.

Gagasan Soepomo mengenai Negara Indonesia yang Bersatu dan Kedaulatan Rakyat

Pada Rapat Besar BPUPKI tanggal 31 Mei 1945, Soepomo menyampaikan beberapa aliran pikiran tentang negara, antara lain aliran pikiran bahwa:[78]

a) Negara terdiri atas dasar teori individualistis sebagaimana diajarkan oleh Thomas Hobbes dan John Locke, Jean Jacques Rousseau, Herbery Spencer, dan H. J. Laski, dimana negara adalah masyarakat hukum yang disusun atas kontrak antara seluruh seseorang dalam masyarakat itu, atau lazim dikenal sebagai kontrak sosial.
b) Negara berdasarkan teori golongan dari negara (*class theory*) sebagaimana diajarkan oleh Marx, Engels, dan Lenin, dimana Negara dianggap sebagai *alat* dari suatu golongan untuk menindas golongan lain. Negara adalah alat golongan yang mempunyai kedudukan ekonomi yang paling kuat untuk menindas golongan-golongan lain yang mempunyai kedudukan lebih rendah.
c) Teori integralistik yang diajarkan oleh Spinoza, Adam Muller, Hegel, dan lain-lain, dimana negara tidak ada untuk menjamin kepentingan seseorang atau golongan, tetapi menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai persatuan. Negara adalah suatu susunan masyarakat yang *integral,* segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan masyarakat yang organis, yang mengusahakan suatu

[78] *Ibid.,* hlm. 16-21.

> penghidupan bangsa *seluruhnya.* Negara tidak memihak kepada suatu golongan yang paling kuat, atau yang paling besar, tidak menganggap kepentingan seseorang sebagai pusat, akan tetapi negara menjamin keselamatan hidup bangsa *seluruhnya* sebagai *persatuan* yang tak dapat dipisah-pisahkan.

Setelah memaparkan gagasan tersebut, Soepomo jelas mengarahkan cita bahwa Indonesia harus dijalankan berdasarkan teori integralistik. Soepomo menganjurkan untuk mendirikan negara Indonesia sebagai negara *nasional yang bersatu* yang salah satunya ditandai akan adanya pemimpin negara yang bersatu jiwa dengan rakyat seluruhnya. Untuk menjamin supaya pimpinan negara terutama Kepala Negara terus-menerus bersatu jiwa dengan rakyat, dalam susunan pemerintahan Negara Indonesia, harus dibentuk sistem *badan permusyawaratan.* Kepala Negara akan terus bergaulan dengan badan permusyawaratan tersebut dan senantiasa mengetahui serta merasakan keadilan rakyat dan cita-cita rakyat.[79]

Lebih jauh, Soepomo kemudian menggagas pentingnya menentukan corak dan bentuk pembangunan negara yang disesuaikan dengan keistimewaan riwayat dan corak masyarakat Indonesia. Tentang perhubungan antara negara dan perekonomian dalam kerangka pembangunan, menurut Soepomo, pada negara yang berdasar intregralistik, yang berdasar persatuan, maka dalam lapangan ekonomi akan dipakai sistem "*sosialisme negara" (staatssocialisme).* Dalam lapangan ekonomi, negara akan bersifat kekeluargaan juga oleh karena kekeluargaan itu sifat masyarakat Timur, yang harus dipelihara sebaik-baiknya. Soepomo turut mencetuskan sistem tolong-menolong, sistem koperasi, yang dijadikan sebagai salah satu dasar ekonomi Negara Indonesia.

[79] *Ibid.*,hlm. 42.

Dalam konklusinya, Soepomo menyatakan bahwa Negara Indonesia yang terbentuk atas aliran persatuan, harus dapat bertindak sebagai penyelenggara keinsyafan keadilan rakyat seluruhnya, untuk dapat melaksanakan Negara Indonesia yang bersatu dan adil. Negara Indonesia yang berdasar atas kebudayaan Indonesia yang asli. Soepomo, pada pidato BPUPK yang diselenggarakan pada 31 Mei 1945 mengemukakan gagasan tentang dasar negara sebagai berikut:

> *"Cita-cita kedaulatan rakyat merupakan penegasan dari sistem kehidupan bangsa kita sendiri yang didasarkan atas musyawarah, mufakat, dan gotong royong yang dipimpin oleh hasrat pengabdian terhadap kepentingan bersama."*[80]

Dalam sidang pertama Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945, Soepomo menjelaskan bahwa:

> *"Pokok pikiran untuk Undang-Undang Dasar, untuk susunan negara, ialah begini, kedaulatan negara ada di tangan rakyat; sebagai penjelmaan rakyat, di dalam suatu badan yang dinamakan disini: Majelis Permusyawaratan Rakyat, Jadi Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah suatu badan negara yang memegang kedaulatan rakyat, ialah suatu badan yang paling tinggi yang tidak terbatas kekuasaannya."*

Gagasan Soekarno mengenai Negara Gotong Royong

Pada Rapat besar tanggal 1 Juni 1945 dengan agenda pembicaraan tentang Dasar Negara Indonesia, Soekarno mengawali pidatonya dengan menyanggah bahwa seharusnya yang di bahas bukanlah dasar Indonesia merdeka namun *philosofische grondslag* daripada Indonesia merdeka. *Philosofische grondslag* adalah fundamen, filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya, jiwa, hasrat, yang nanti di atasnya akan didirikan negara Indonesia Merdeka yang kekal dan abadi. Bagi Soekarno, merdeka adalah

[80] *Ibid.,* hlm. 47.

"*political independence*" atau dalam bahasa Belanda *politieke onafhankelijkheid.* Soekarno mengusulkan agar tidak berangkat dari demokrasi barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup, yakni *politiekecoomische democratie* yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial.

Sejalan dengan gagasan tersebut, Soekarno juga mencetuskan agar badan permusyawaratan yang akan dibentuk oleh Indonesia, hendaknya bukan badan permusyawaratan *politiek demokratie* saja, tetapi badan yang bersama dengan masyarakat dapat mewujudkan dua prinsip: *politieke rechtvaardigheid* dan *sociale rechtvaardigheid.* Soekarno berangkat dari refleksi bagaimana terdapat Badan Perwakilan Rakyat di Amerika, di mana negara dengan kaum kapitalis merajalela. Hal ini menurut Soekarno amat ironis, karena badan-badan perwakilan rakyat yang ada di sana itu, sekadar *politieke democratie* saja tanpa memperjuangkan keadilan sosial, tidak ada *ekonomische democratie.*[81] Pasca menyampaikan 5 prinsip yakni: 1. Kebangsaan Indonesia*;* 2. Internasionalisme*;* 3. Mufakat atau demokrasi*;* 4. Keadilan sosial*;* dan 5. Ketuhanan.

Soekarno kemudian memperkenalkan penamaan terhadap 5 prinsip tersebut yakni Pancasila, yang berarti asas atau dasa, di mana di atas kelima dasar itulah Negara Indonesia yang kekal dan abadi, seyogyanya didirikan. Soekarno menyebut bahwa Indonesia yang *tulen* adalah negara gotong-royong. "Gotong-royong" adalah paham yang dinamis, yang menurut beliau lebih dinamis daripada "kekeluargaan". Kekeluargaan adalah satu paham yang statis tetapi gotong-royong menggambarkan satu usaha, satu amal, satu pekerjaan. Perjuangan bantu-binatu bersama. Dalam akhir pidatonya, Soekarno mencitakan agar Pancasila yang beliau usulkan menjadi suatu realita, suatu bangsa yang merdeka, penuh dengan perikemanusiaan, ingin hidup di atas dasar

[81] *Ibid.*

permusyawaratan, mewujudkan *sociale rechtvaardigheid*, hidup dengan sejahtera dan aman, dengan ke-Tuhanan yang luas dan sempurna, dan untuk mencapai itu semua, maka dibutuhkan perjuangan yang terus berjalan.[82]

Gagasan Kedaulatan Rakyat pada "Republik" Indonesia

Pada 10 Juli 1945 Soekarno sebagai Ketua Panitia Kecil BPUPKI melaporkan sebagai berikut.

> *"Di dalam preambule itu ternyatalah, seperti saya katakan tempo hari, segenap pokok-pokok pikiran yang mengisi dada sebagian besar dari pada anggota-anggota Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai. Masuk di dalamnya ketuhanan, dan terutama sekali kewajiban umat Islam untuk menjalankan syariat Islam masuk di dalamnya; kebulatan nasionalisme Indonesia, persatuan bangsa Indonesia masuk di dalamnya; kemanusiaan atau Indonesia Merdeka di dalam susunan perikemanusiaan dunia masuk di dalamnya; perwakilan permufakatan kedaulatan rakyat masuk di dalamnya; keadilan sosial, sociale rechtsvaardigheid, masuk di dalamnya. Maka oleh karena itu Panitia Kecil penyelidik usul-usul berkeyakinan bahwa inilah preambule yang bisa menghubungkan, mempersatukan segenap aliran yang ada di kalangan Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai."*[83]

Selanjutnya dibacakan dan menyebutkan bentuk negara dalam rumusan yang berbunyi:

> *"...maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu hukum dasar negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia..."*

Wongsonegoro, salah seorang anggota BPUPKI, mengajukan keberatan sebagaimana diungkapkan berikut ini:

> *"Usul saya agar memakai perkataan "kepala" atau "wali negara" ialah untuk menghindari pengaruh arti atau untuk tidak terpengaruh oleh arti teknis dari term*

[82] *Ibid.*, hlm. 83.
[83] Muh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, Cet. 2 (Jakarta: Siguntang, 1971), hlm. 154.

> *saya karena "republik" bukan bahasa Indonesia, melainkan kata pinjaman dari Barat. Barangkali bentuk-bentuk lain ada banyak juga. Itulah yang sering merintangi pekerjaan kita."*

Ki Bagoes Hadikoesoemo kemudian menyanggah secara dialektis dengan mengatakan bahwa:

> *"Hendaklah tujuannya saja diambil dan jangan ditambah dengan "republik" yang tidak tuan sukai. Gambarkan saja apa yang tuan sukai, yaitu bahwa negara dikepalai oleh seorang pemimpin yang tidak turun-temurun dan dimufakati oleh rakyat dengan pemerintahan yang berdasarkan rakyat dan permusyawaratan. Adapun nama "republik" itu dapat juga disebutkan dalam bahasa Indonesianya dengan singkat ialah "kedaulatan rakyat"…"*[84]

Berdasarkan pernyataan Ki Bagoes Hadikoesoemo tersebut, terkemuka bahwa makna Republik yang disandang oleh Indonesia, secara filosofis berarti pula kedaulatan rakyat. Selanjutnya, pada Rapat Besar yang dilaksanakan pada 14 Juli 1945, Soepomo diberi kesempatan oleh Radjiman untuk menjelaskan artikel dari Panitia Pembentuk Undang-Undang Negara. Salah satu hal yang dijelaskan oleh Soepomo adalah sebagai berikut:

> *"Pokok yang ketiga yang terkandung dalam pembukaan ialah bahwa negara berkedaulatan rakyat, berdasar kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Pokok itu terkandung pula dalam pembukaan. Oleh karena itu, sistem negara yang nanti akan terbentuk dengan Undang-Undang Dasar harus demikian juga, yaitu berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan. Memang, aliran-aliran ini sesuai dengan sifat-sifat masyarakat Indonesia."*

Gagasan Kedaulatan Rakyat pada Amandemen UUD 1945

Prinsip kedaulatan rakyat telah ditetapkan pada Pembukaan UUD 1945 pada alinea keempat. Namun, masalah yang masih

[84] Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku II, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 53.

tersisa adalah bagaimana pelaksanaan kedaulatan rakyat, apalagi dalam praktik ketatanegaraan banyak hal yang menyimpang karena perbedaan penafsiran, bahkan penyalahgunaan kedaulatan rakyat. Dalam rumusan awal UUD 1945 sebelum perubahan, kedaulatan dirumuskan sebagai berikut:

> *Pasal 1:*
> *(2) Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.*

Dalam pembahasan Pasal 1 ayat (2) tampak jelas bahwa rumusan naskah sebelum perubahan UUD 1945 menetapkan kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR sebagai penyelenggara negara tertinggi. Majelis ini dianggap sebagai perwujudan rakyat yang memegang kedaulatan negara. Ayat (2) pada naskah sebelum perubahan yang menyatakan kedaulatan ada di tangan rakyat sama dengan Ayat (2) Pasal 1 UUDS 1950, tetapi hal itu tidak ada dalam Konstitusi RIS 1949. Jika dalam UUD 1945 kedaulatan itu dilaksanakan oleh MPR, dalam UUDS 1950 kedaulatan itu dilaksanakan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR, sedangkan dalam Konstitusi RIS 1949 kedaulatan itu dilaksanakan oleh Pemerintah bersama-sama DPR dan senat.[85]

Kedaulatan rakyat merupakan hal mendasar dalam ketatanegaraan modern dan demokrasi. Kedaulatan rakyat adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Menurut Jack N. Nagel, konsep kekuasaan meliputi lingkup kekuasaan (*scope of power*) dan jangkauan kekuasaan (*domain of power*). Lingkup kedaulatan menyangkut soal aktivitas atau kegiatan yang tercakup dalam fungsi kedaulatan, sedangkan kedaulatan berkaitan dengan subjek dan pemegang kedaulatan (*sovereign*).[86] Lingkup kedaulatan (*domain of sovereignty*) meliputi dua hal penting, yaitu

[85] J.C.T. Simorangkir dan Drs. B. Mang Reng Say, *Undang-Undang Dasar 1945*, Cetakan Ketujuh, (Jakarta: Jambatan, 1971), hlm. 23-24.
[86] Jimly Asshiddiqie, "Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Selama Tiga Masa Demokrasi: 1945-1980", (Disertasi Doktor UI, 1994), hlm. 5.

(a) siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam negara dan (b) apa yang dikuasai oleh pemegang kekuasaan tertinggi.

Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan dengan tegas menganut asas kedaulatan rakyat (*volkssouvereiniteit*). Sendi negara ini tercantum dalam Pasal 1 Ayat (2):

> *"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."*

Dalam naskah sebelum perubahan UUD 1945, pasal itu berbunyi:

> *"Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat".*

Ajaran kedaulatan rakyat yang dianut dalam Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 adalah kedaulatan pada umumnya ditafsirkan sebagai wewenang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara (*competence de la competence*). Perubahan UUD 1945 memberikan implikasi terhadap posisi dan kedudukan MPR sebagai representasi kedaulatan Rakyat. Menurut UUD 1945, hasil perubahan tidak ada lagi lembaga tertinggi negara. UUD 1945 hasil perubahan menciptakan lembaga negara dalam hubungan fungsional yang horizontal, bukan dalam hubungan struktural yang vertikal. Setelah UUD 1945 hasil perubahan ditetapkan, Penjelasan dan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR Mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan RI sudah tidak berlaku, baik karena dicabut pada tahun 2000 dengan Ketetapan No. III/ MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan maupun karena konsekuensi bahwa menurut UUD 1945 hasil perubahan, ketetapan MPR bukan lagi merupakan peraturan perundang-undangan. Konsekuensinya, MPR bukan lagi pelaksana kedaulatan rakyat karena Pasal 1 Ayat (2) sudah diubah dengan ketentuan baru yang berbunyi:

"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."

Suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada lima sila itu. Jadi, sehingga lima sila dasar negara itu pun adalah dalam rangka menegakkan kedaulatan rakyat, karena Republik Indonesia itu identik dengan kedaulatan rakyat.[87] Pentingnya amendemen Undang-Undang Dasar 1945 ini karena merupakan salah satu agenda reformasi. Juga kita mengetahui latar belakang daripada keinginan untuk merubah ini adalah karena dianggap Undang-Undang Dasar 1945 ini sementara juga terlalu *heavy executive*. Kemudian, juga ada pengaturan tentang masalah lembaga-lembaga tinggi negara dan banyak hal mengenai masalah HAM yang perlu diperluas yang membuat latar belakang dan tujuannya adalah bagaimana supaya nanti dapat terciptanya suatu sistem politik demokratis yang kuat dan memberikan kesempatan adanya kedaulatan rakyat, dan wujud demokrasi, dan juga supremasi hukum, dan terselenggarakan pemerintahan yang baik untuk mewujudkan cita-cita kita untuk menuju masyarakat yang adil dan makmur.[88]

Sri Soemantri mencoba memandang persoalan kedaulatan rakyat dalam konteks Indonesia yang lebih luas:

"Para pendiri negara juga menyadari bahwa paham demokrasi, paham negara hukum dan ya mungkin ada paham yang lain, itu menjadi pertimbangan di dalam upaya untuk menyusun Undang-Undang Dasar itu. Oleh karena itu, pertama-tama yang dibicarakan itu adalah paham kedaulatan rakyat atau demokrasi. Yang menjadi persoalan tentunya karena negara yang akan dibentuk itu sangat luas dengan jumlah penduduk yang relatif banyak, timbul pertanyaan bagaimana melaksanakan kedaulatan rakyat itu? Inilah yang menjadi landasan para pendiri negara itu untuk membentuk lembaga negara kemudian diberi nama lembaga negara kemudian diberi nama Majelis

[87] Ibid., hlm. 101.
[88] Risalah Rapat ke-2 BP MPR 6 Oktober 1999, hlm. 11

> *Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat. …Dan kepada majelis ini diberi atau menurut Undang-Undang Dasar Pasal 1 Ayat (1) atau Pasal 1 Ayat (2); yang melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Jadi kedaulatan kekuasaan tertinggi yang ada pada rakyat, itu dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.*[89]

Salah satu prinsip dasar kehidupan bernegara Indonesia adalah kedaulatan rakyat. Rakyatlah yang memiliki kekuasaan tertinggi. Hal itu ditegaskan dalam alinea empat Pembukaan UUD 1945:

> *"… maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat…*"

Di dalam UUD 1945, di dalam Batang Tubuh, ketentuan mengenai kedaulatan rakyat diatur dalam Pasal 1 Ayat (2) sebagai berikut:

> *"Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat."*

Upaya internalisasi kedaulatan rakyat dalam konstitusi Indonesia kemudian diejawantahkan melalui perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 1999-2002. Perjuangan politik dan hukum yang dilakukan MPR tersebut merupakan kontribusi positif terhadap upaya perbaikan sistem ketatanegaraan Indonesia dengan meletakkan sendi-sendi *checks and balances* dan menegaskan perihal darimana seyogyanya kedaulatan diperoleh (*locus of sovereignty*).

Dirumuskanlah bahwa Negara Indonesia adalah negara berdasar kedaulatan rakyat sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 setelah amandemen[90]. Dengan demikian

---

[89] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999-2002: Tahun Sidang 2000*, Buku Satu, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 239.

[90] "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya menurut Undang-Undang

wewenang tertinggi dalam negara Indonesia berada di tangan rakyat Indonesia. Mengenai kedaulatan rakyat, Rousseau menjelaskan bahwa rakyat diartikan sebagai pihak yang paling berkehendak sehingga pelaksanaan pemerintahan itu merupakan keinginan atau atas kuasa dari rakyat.[91] Implementasi prinsip kedaulatan rakyat itu dilaksanakan melalui pendelegasian kekuasaan ke dalam bentuk institusi-institusi (*representative democracy*) maupun dilaksanakan langsung oleh rakyat melalui pelaksanaan pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden maupun DPR serta DPRD (*direct democracy*).[92]

Dengan demikian, berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 hasil perubahan ditegaskan setidaknya dua hal, yakni *pertama*, bahwa Indonesia menganut asas kedaulatan rakyat (*volkssouvereiniteit*) dan *kedua*, bahwa Indonesia menganut supremasi konstitusi. Sendi negara ini termaktub dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945, yang berbunyi:

> *"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."*

Dalam naskah sebelum perubahan UUD 1945, pasal tersebut berbunyi:

> *"Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat".*[93]

Sebelum perubahan, MPR dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan dalam negara secara eksklusif. MPR juga sekaligus sebagai lembaga negara yang mempunyai

---

Dasar"

[91] Jean Jacques Rousseau, *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*, (Jakarta: Visimedia, 2009), hlm. 56.

[92] Ian Budge, "*Direct & Representative Democracy: Are They Necessary Opposed?" , (Colchester: University Colchester, 2005), hlm. 3-4, bandingkan dengan Jimly Asshiddiqie, "Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya Di Indonesia: Pergesertan Keseimbangan Antara Individualisme dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik Dan demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980an",* (disertasi Universitas Indonesia, Jakarta, 1993), hlm. 73.

[93] Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebelum Perubahan.

kedudukan dan kekuasaan yang tertinggi,[94] dimana kekuasaan (*legal power*) [95]ini bersifat enumeratif dan bersumber pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 itu sendiri. Dengan demikian Majelis mempunyai kedudukan yang tertinggi di antara lembaga-lembaga negara lainnya.[96] Namun melalui perubahan keempat UUD 1945, prinsip kedaulatan rakyat dibagi secara horizontal dengan cara menyalurkannya (*distribution of power*) kepada lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *check and balances.*[97] UUD 1945 hasil perubahan memandatkan bahwa tidak ada lagi lembaga tertinggi negara dengan menciptakan lembaga-lembaga negara dalam hubungan fungsional yang horizontal, bukan dalam hubungan struktural yang vertikal. Perubahan UUD 1945 ini pun berimplikasi secara logis terhadap pergeseran posisi dan kedudukan lembaga yang berwenang mengubah dan menetapkan UUD 1945, yakni MPR sebagai lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara saja. Lembaga kedaulatan rakyat tidak lagi hanya terbatas pada MPR. Setiap lembaga negara baik secara langsung maupun tidak langsung merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat. Presiden, DPR, DPD yang dipilih langsung oleh rakyat, turut merupakan pelaksana langsung prinsip kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, MPR tidak lagi berstatus sebagai lembaga tertinggi negara melainkan hanya sebagai lembaga (tinggi) negara yang sama

[94] Dalam Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 (Sebelum Perubahan) menegaskan bahwa:"Oleh karena MPR memegang kedaulatan negara maka kekuasaannya tidak terbatas". Sejalan dengan itu, dalam Ketetapan MPR nomor I/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat, menyatakan; "Majelis adalah penjelmaan seluruh Rakyat Indonesia dan merupakan Lembaga Tertinggi Negara pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan Rakyat." Kemudian Predikat MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara semakin dikukuhkan Tap MPR No III/MPR/1978 tentang Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembagalembaga Tinggi Negara telah menentukan dan menempatkan kedudukan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara.

[95] Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Aksara Baru, 1978), hlm. 16.

[96] Sri Soemantri, *Kedudukan Lembaga-lembaga Negara dan Hak Menguji Menurut UUD 1945, Cetakan Pertama*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1987), hlm. 45.

[97] Jimly Asshiddiqie, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*" Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII*, (Denpasar 14-18 Juli 2003), hlm.5.

derajatnya dengan lembaga-lembaga (tinggi) negara lainnya, seperti Presiden, DPR, DPD, MK, maupun MA. Berikut ini adalah dialektika yang terbangun hingga sampai pada konklusi pergeseran pemegang kedaulatan rakyat sebagaimana telah dipaparkan di atas:

Pembahasan pada Masa Perubahan Pertama

Perubahan UUD 1945 mulai dilakukan dalam SU MPR 1999. Dalam rangka menyiapkan bahan permusyawaratan dalam SU MPR 1999 pada 14 sampai 21 Oktober 1999, dibentuk Badan Pekerja (BP) MPR melalui Keputusan Pimpinan MPR RI Nomor 7/PIMP./1999 tentang Pembentukan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, yang terdiri atas 90 orang anggota. Pembentukan BP MPR tersebut disahkan pada Rapat Paripurna SU MPR Tahun 1999 ke-6, 4 Oktober 1999. Sebagai salah satu prinsip dasar kehidupan bernegara, kedaulatan rakyat telah menjadi salah satu pokok pembahasan dalam Rapat BP MPR ke-2 dengan agenda sidang Pemandangan Umum Fraksi tentang Materi Sidang Umum MPR. Sidang tersebut diselenggarakan pada 6 Oktober 1999 yang dipimpin oleh Ketua MPR/Ketua BP MPR Mohammad Amien Rais. Urutan pemandangan umum fraksi sebagaimana dikemukakan oleh pimpinan sidang adalah F-PDI Perjuangan, F-PG, F-KB, F-Reformasi, F-PBB, F-KKI, F-PDU, F-PDKB, F-PPP, F-TNI/Polri, dan F-UG. Di antara pemandangan umum fraksi tersebut, yang mengemukakan masalah kedaulatan rakyat adalah dari F-PG, F-KKI, dan F-PPP.

Pemandangan umum F-PG dikemukakan oleh juru bicaranya, yaitu Tubagus Harjono, mengemukakan perlunya pembaharuan yang bertumpu pada kedaulatan rakyat, sebagai berikut:

> *"Di samping itu kita juga menyaksikan betapa kuatnya tuntutan akan demokratisasi, penegakan supremasi hukum, pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme terhadap pejabat negara, mantan pejabat negara*

termasuk mantan Presiden Soeharto. Terciptanya pemerintahan yang bersih dan berwibawa, pemulihan krisis ekonomi serta pemberdayaan kedaulatan rakyat. Memang harus diakui bahwa pembaruan tersebut segera kita laksanakan dengan melakukan reorientasi visi dan persepsi kita termasuk penyelenggara negara yang bertumpu pada terealisasinya makna kedaulatan rakyat dalam arti yang sesungguhnya di dalam kehidupan kenegaraan kita. Sebagai konsekuensi dari tegaknya kedaulatan rakyat dalam rangka normalisasi kehidupan kenegaraan ini, rakyat akan menyaksikan bahwa penyelenggaraan pemerintah harus bersih, berwibawa, bebas dari KKN, terwujudnya checks dan balances dalam sistem kekuasaan negara Memang harus diakui bahwa pembaharuan tersebut harus segera kita laksanakan dengan melakukan reorientasi visi, misi, dan persepsi kita bersama menyangkut segenap aspek pembangunan bangsa dan tata kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat yang bertumpu pada terealisasinya makna kedaulatan rakyat dalam arti yang sesungguhnya di dalam ketatanegaraan kita. Langkah ini perlu segera dilakukan terutama melalui penataan lembaga kenegaraan sehingga benar-benar insya Allah tercipta sistem politik yang memungkinkan berjalannya mekanisme checks and balances."[98]

Setelah semua fraksi menyampaikan pengantar musyawarah, pimpinan rapat menyampaikan latar belakang perlunya Perubahan UUD 1945, yaitu untuk terciptanya sistem politik demokrasi yang kuat dan memberikan kesempatan kepada kedaulatan rakyat. Ketua Rapat, Harun Kamil mengemukakan keberadaan MPR sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat sebagai berikut:

"Mengingat bahwa MPR adalah merupakan penjelmaan tertinggi daripada kedaulatan rakyat. Sebetulnya dengan MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dia mendistribusikan kewenangannya terhadap tiga, legislatif, eksekutif, dan yudikatif."

Aberson Marle Sihaloho, dari F-PDI Perjuangan, melanjutkan dengan menyampaikan pandangannya bahwa semua

[98] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 1999*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 17

kekuasaan negara harus dibentuk oleh rakyat. Pembentukan kekuasaan itu bisa dilakukan baik dengan mekanisme langsung dan tidak langsung. Aberson menyatakan sebagai berikut:

> *"..Oleh karena kedaulatan negara ini adalah di tangan rakyat. Artinya, semua kekuasaan negara harus dibentuk oleh rakyat. Jadi kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, kekuasaan yudikatif, kekuasaan pemeriksaan keuangan negara, inilah kekuasaan-kekuasaan negara, harus dibentuk oleh rakyat, yang mekanisme pembentukannya ada yang langsung dan ada yang tidak langsung."*

Patrialis Akbar dari F-Reformasi mengemukakan pandangannya mengenai konsep kedaulatan dan keberadaan MPR sebagai berikut:

> *"Pertama yang berkaitan dengan masalah kedaulatan Majelis Permusyawaratan Rakyat lembaga tertinggi negara. Kami memiliki konsep dalam waktu yang dekat ini haruslah kita memberikan suatu ketegasan wewenang daripada lembaga tertinggi negara ini untuk membagi secara tegas terhadap lembaga-lembaga tinggi negara. Selama ini tidak dibagi oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena itu, maka konsekuensi logisnya adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat yang membagi itu, maka salah satu tugas tambahan dari pada Majelis Permusyawaratan Rakyat itu adalah juga membentuk, memilih, dan menetapkan ketua-ketua lembaga tinggi negara… Sehubungan dengan itu, maka ada kaitannya dengan perubahan pasal selanjutnya. Jadi kalau tadi adalah Pasal 1 Ayat (2), kemudian Pasal 2 Ayat (2) ada relevansinya dengan Pasal 3 Ayat (3) dimana di sini kita akan menambahkan tugas daripada Majelis Permusyawaratan Rakyat, yaitu di samping menetapkan dan merubah Undang-Undang Dasar serta menetapkan GBHN, tetapi juga mengangkat dan memberhentikan semua kepala lembaga-lembaga tinggi negara, termasuk mengangkat dan memberhentikan Presiden di dalamnya."*

Aberson Marle Sihaloho (F-PDIP) mencoba mengaitkan kedaulatan rakyat dengan peran DPR:

"Dalam hal penetapan anggaran pendapatan dan belanja, kedudukan DPR lebih kuat daripada kedudukan pemerintah. Ini tanda kedaulatan rakyat."

Hamdan Zoelva dari F-PBB yang mencoba mengaitkan kedaulatan rakyat dengan kedaulatan hukum dan menjadikannya sebagai usulan untuk ditempatkan sebagai pasal:

"Kemudian yang kedua, sebenarnya tidak ada salah kalau negara hukum ini dicantumkan dalam Bab I ini, karena kita pun berpikir bahwa negara itu di samping kedaulatan rakyat juga kita inginkan negara ini adalah negara yang berdasarkan kedaulatan hukum itu sendiri. Inilah esensi dari supremasi hukum dalam negara hukum yang kita istilahkan selama ini. Jadi, tidak salah kita tempatkan negara berdasarkan hukum ini ke dalam pasal ini, toh kita artikan juga ke dalam kedaulatan itu ada dalam kedaulatan hukum di samping kedaulatan rakyat itu sendiri. Antara kedaulatan rakyat dengan kedaulatan hukum tidak ada yang bertentangan antara dua kedaulatan di sini, karena justru semuanya kembali kepada supremasi hukum itu sendiri."[99]

Dalam Rapat (Lanjutan Ke-1) PAH III BP MPR Ke-7, 13 Oktober 1999, Sri Soemantri juga mengemukakan pandangannya soal kedaulatan rakyat:

"Mengenai Majelis, saya kira perlu kita soroti yang tercantum di dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar. Kalau tidak salah berbunyi: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat." Ini dua hal yang saya kira perlu kita renungkan bersama. Apa makna Pasal 1 Ayat (2)? Yang jelas dari anak kalimat yang pertama, kita dapat membaca bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Karena rakyat yang berjumlah, mungkin sekarang ini sudah berjumlah 210 juta, tidak mungkin lagi secara hari-hari melaksanakan kedaulatan rakyat maka hal itu diberikan atau dilaksanakan oleh sebuah lembaga negara yang bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sepenuhnya menurut pendapat saya ini, MPR merupakan satu-satunya lembaga negara yang melakukan kedaulatan rakyat. Berbeda dengan, umpamanya di dalam Undang-Undang Dasar

[99] *Ibid.*, hlm. 398.

> *Sementara tahun 1950. Kedaulatan rakyat itu dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat, yang produknya itu adalah undang-undang. Dan oleh karena itu, di dalam sistem Undang-Undang Sementara, undang-undang tidak dapat diganggu gugat. Tidak dapat undang-undang itu diuji secara materiil. Jadi, ini yang saya kira perlu... Nah, yang menjadi pertanyaan, apakah dengan adanya Pasal 1 Ayat (2), kedaulatan rakyat itu beralih kepada MPR? Ini yang harus kita perhatikan. Saya kira kedaulatan tetap berada di tangan rakyat."*[100]

Dalam Rapat Paripurna (Lanjutan) Sidang Umum MPR Ke-9, 16 Oktober 1999 yang dipimpin oleh M. Amien Rais, I Ketut Astawa dari F-TNI/Polri menyinggung tentang kedaulatan rakyat:

> *"Langkah-langkah ke arah penegakan kedaulatan rakyat telah penunjukan bentuk-bentuk konkret, antara lain, berupa perwujudan kemerdekaan menyampaikan pendapat di muka umum, kemerdekaan pers, dan pemberdayaan rakyat di daerah melalui otonomi daerah. Hal ini menunjukkan kesadaran pemerintah akan pentingnya kedaulatan rakyat yang harus ditopang dari peraturan perundang-undangan yang memberikan ruang gerak lebih luas bagi partisipasi masyarakat."*[101]

Dalam Rapat Paripurna Sidang Umum MPR Ke-16, 21 Oktober 1999 yang dipimpin oleh Amien Rais, disebutkan bahwa kedaulatan rakyat merupakan salah satu makna yang dituju dari upaya perubahan UUD 1945:

> *"Hal itu sebagai salah satu ikhtiar untuk memulihkan dan membangun kembali tatanan kehidupan menuju Indonesia baru yang bertumpu pada terealisasinya makna kedaulatan rakyat dalam arti yang sesungguh-sungguhnya."*[102]

Pembahasan pada Masa Perubahan Kedua

Sri Soemantri mencoba memandang persoalan kedaulatan rakyat dalam konteks Indonesia yang lebih luas:

---

[100] *Ibid.*, hlm. 274.
[101] Risalah Rapat Ke-1 Komisi C SU MPR 1999, 17 Oktober 1999; dan Risalah Rapat Ke-2 Komisi C SU MPR 1999, 18 Oktober 1999., hlm. 609.
[102] *Ibid.*, hlm. 824-825.

> *"Para pendiri negara menyadari bahwa paham demokrasi, paham negara hukum dan ya mungkin ada paham yang lain, itu menjadi pertimbangan di dalam upaya untuk menyusun Undang-Undang Dasar itu. Oleh karena itu, pertama-tama yang dibicarakan itu adalah paham kedaulatan rakyat atau demokrasi. Yang menjadi persoalan tentunya karena negara yang akan dibentuk itu sangat luas dengan jumlah penduduk yang relatif banyak, timbul pertanyaan bagaimana melaksanakan kedaulatan rakyat itu? Inilah yang menjadi landasan para pendiri negara itu untuk membentuk lembaga negara kemudian diberi nama lembaga negara kemudian diberi nama Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat. ...Dan kepada majelis ini diberi atau menurut Undang-Undang Dasar Pasal 1 Ayat (1) atau Pasal 1 Ayat (2); yang melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Jadi kedaulatan kekuasaan tertinggi yang ada pada rakyat, itu dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat."*

Dalam kaitannya dengan kedaulatan rakyat, Sutjipno mencoba menjelaskan keterkaitannya dengan HAM dan kedaulatan negara:

> *"Pertama, yang sangat asasi adalah hak asasi itu sendiri. Jadi problem fundamental yang sangat asasi adalah hak asasi manusia itu sendiri. Orang boleh ngomong grond rechten kalau bahasa Belandanya, orang boleh ngomong human right silakan apapun binatangnya tapi yang pasti dia adalah masalah hak asasi manusia. Dia merupakan hal yang sangat fundamental. Atas dasar hak asasi manusia inilah maka diperlukan souvereiniteit. Souvereiniteit yang paling awal untuk melindungi hak asasi adalah volkssouvereinieit alias kedaulatan rakyat. Namun sampai dia ke kedaulatan rakyat dia masih abstrak Pak, supaya dia menjadi manageable, perlu mesin dia, perlu mesin yang untuk mentransformasikan barang yang abstrak menjadi kongkrit tadi adalah disebut negara. Nah, supaya negara bisa berjalan mentransformasikan volkssouvereinieit itu tadi dia perlu kedaulatan sehingga menjelmalah menjadi kedaulatan negara atau staatssouvereinitei."*[103]

[103] *Ibid.*, hlm. 289.

Pada 17 Mei 2000 dilakukan Rapat PAH I BP MPR ke32 dengan agenda Mendengarkan Usulan Fraksi Mengenai Perubahan Bab I UUD 1945. Rapat itu dipimpin oleh Jakob Tobing. Pada kesempatan pertama, F-PDI Perjuangan melalui juru bicaranya, Harjono mengemukakan usulan yang terkait dengan konsep kedaulatan rakyat dan kedudukan MPR sebagai berikut:

> *"Ayat (3). Kedaulatan ada di tangan rakyat yang dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar. Hal ini mengubah bunyi yang ada pada Pasal 1 Ayat (2) lama… …Pertama, adalah persoalan kedaulatan rakyat. Kami berpikir bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi sebagaimana yang lama sepenuhnya oleh MPR karena di dalam praktek memang kedaulatan sudah dimulai pada saat kita melaksanakan pemilu. Oleh karena itu kalau sepenuhnya dilaksanakan oleh MPR, melupakan keadaan nyata bahwa kedaulatan rakyat sudah mulai dilaksanakan pada saat dilaksanakan pemilu. Oleh karena itu, kata sepenuhnya oleh MPR ini kita ubah… …maka apa yang kita pahami sampai saat sekarang bahwa MPR adalah merupakan lembaga tertinggi negara, maka hal itu akan kita tinggalkan. Karena kedaulatan tidak lagi dilaksanakan dan diurut secara linear, tetapi kedaulatan didistribusikan tidak hanya ke MPR tetapi juga lembaga-lembaga negara yang lain. Contohnya pada saat kita membuat perjanjian internasional yang dilakukan oleh Presiden bersama DPR. Sebetulnya Presiden dengan DPR sudah melaksanakan juga kedaulatan atas negara, yaitu pada saat melakukan penandatanganan persetujuan dengan negara lain. Jadi maksudnya lembaga tinggi negara. Tertinggi negara tidak kena lagi, kemudian kedaulatan itu di distribusikan kepada lembaga negara yang lain. Oleh karena itu bagaimana pelaksanaan distribusi kedaulatan rakyat itu, kita baru bisa mengetahui kalau lengkap Undang-Undang Dasar ini. Kita pahami yang kita ajukan itu, oleh karena itu bunyinya tadi "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar ini."*[104]

[104] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:* 1999-2002, Buku Empat, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 80.

Melihat masukan-masukan yang disampaikan tentang kedaulatan rakyat, pimpinan rapat Jakob Tobing mencoba menggarisbawahi dan melempar beberapa bahasan terkait:

> *"Yang menyangkut memerlukan kejelasan adalah bahwa kita sudah tidak kenal lagi yang namanya kedaulatan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh MPR, itu sudah tidak ada lagi dan juga tidak dengan demikian tidak ada pengertian lembaga tertinggi,"*

Pada Rapat PAH I BP MPR RI ke-7, 23 Januari 2001 yang dipimpin Jakob Tobing dengan agenda pendapat fraksi tentang program kerja PAH I, Abdul Khaliq Ahmad dari F-KB menyampaikan usulan untuk lebih menajamkan beberapa hasil pembahasan, dibentuk Tim Ahli yang bertugas mengkritisi dan mendalami materi yang salah satunya adalah mengenai kedaulatan rakyat. Setelah Tim Ahli terbentuk, masalah kedaulatan rakyat sebagaimana yang dinyatakan Soemantri Martosoewignjo (Tim Ahli) disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie.

Atas pembagian tugas itu, Jimly memulai bahasan dan usulannya mengenai kedaulatan rakyat:

> *Bab I Undang-Undang Dasar kita dengan judul "Bentuk Dasar dan Kedaulatan." Kami usulkan berisi tiga, satu pasal tiga ayat Ayat (1) itu berbicara mengenai: "Dasar negara Pancasila" sebagaimana dirumuskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar. Ayat (2) menentukan mengenai: "Bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik". Sedangkan Ayat (3), menentukan mengenai negara hukum: "Negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat". Ini mengenai Bab I.*[105]

Pembahasan pada Masa Perubahan Ketiga

Dalam pembahasan pada masa perubahan ketiga, disepakati bahwa kedaulatan rakyat harus dihormati, demokrasi harus

[105] Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2001, Buku Satu, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 347.

dikembangkan, dan untuk itu mekanisme checks and balances harus ditegakkan membawa konsekuensi pada suatu pemikiran bahwa kedaulatan rakyat tidak hanya dijalankan oleh MPR, tetapi juga oleh lembaga negara lainnya, atau bahkan oleh rakyat secara langsung melalui sistem pemilihan umum. Oleh karena itu para fraksi menyetujui rumusan: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD" (Pasal 1 Ayat (2) rancangan perubahan UUD 1945). Dengan demikian, kedaulatan rakyat dilakukan oleh MPR, seluruh lembaga-lembaga negara, dan oleh rakyat sendiri sebagaimana diatur dalam UUD.[106]

Rousseau pun menjelaskan mengenai kedaulatan rakyat bahwa rakyat diartikan sebagai pihak yang paling berkehendak sehingga pelaksanaan pemerintahan itu merupakan keinginan atau atas kuasa dari rakyat.[107] Jadi rakyatlah yang berdaulat dan memegang kekuasaan tertinggi dalam negara dalam merencanakan, mengatur, melaksanakan dan melakukan penugasan serta penilaian terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan itu.[108] Tanpa adanya rakyat maka tidak akan mungkin ada demokrasi, pemilu ataupun partai politik sehingga dapat disimpulkan bahwa pusat kekuasaan berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat adalah rakyat itu sendiri. Terdapat dua prinsip dalam mengimplementasikan kedaulatan rakyat, pertama prinsip kedaulatan rakyat itu dilaksanakan melalui pendelegasian kekuasaan ke dalam bentuk institusi-institusi (*representative democracy*), kedua prinsip kedaulatan rakyat itu dilaksanakan langsung oleh rakyat seperti pelaksanaan pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden maupun DPR serta DPRD *(direct democracy).*[109]

---

[106] *Ibid.*, hlm. 388.
[107] Jean Jacques Rousseau, *Du Contract Social* (Perjanjian Sosial), hlm. 56.
[108] Jimly Asshiddiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, (Jakarta : Gramedia, 2007), hlm. 292-295.
[109] Ian Budge, *Direct & Representative Democracy: Are They Necessary Opposed?*, (Colchester: University Colchester, 2005), hlm. 3-4, bandingkan dengan Jimly Asshiddiqie, "Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya Di Indonesia: Pergesertan Keseimbangan

Rakyat yang pada dasarnya memiliki kedaulatan tertinggi, kemudian merepresentasikannya melalui wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat secara langsung dalam mekanisme pemilu legislatif yang menghasilkan anggota DPR sebagai wakil rakyat. Dengan demikian rakyat tetap dapat memiliki kewenangan untuk mengawasi partai politik melalui wakilnya di DPR. Indonesia sebagai negara hukum yang menganut supremasi konstitusi yang tidak terlepas dari tiga hal, yaitu konstitusi, konstitusionalitas, dan konstitusionalisme. Konstitusi merupakan hukum tertinggi, konstitusionalitas merupakan perbuatan dan tindakan yang sesuai dengan konstitusi, dan konstitusionalisme merupakan paham berkonstitusi warga negara. Salah satu unsur dari Negara Hukum adalah pemenuhan terhadap hak-hak dasar warga negara dan paham konstitusionalisme. Ruang lingkup paham konstitusi (*konstitusionalisme*) itu sendiri terdiri dari: 1. Anatomi kekuasaan (kekuasaan politik) tunduk pada hukum; 2. Jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia; 3. Peradilan yang bebas dan mandiri; dan 4. Pertanggungjawaban kepada rakyat (akuntabilitas publik) sebagai sendiri utama dari asas kedaulatan rakyat.[110]

2.1.5.2.Demokrasi

Demokrasi sebagai suatu sistem telah dijadikan alternatif dalam berbagai tatanan aktivitas bermasyarakat dan bernegara di beberapa Negara. Seperti diakui oleh Prof. Moh. Mahfud MD, ada dua alasan dipilihnya demokrasi sebagai sistem bermasyarakat dan bernegara. *Pertama,* hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental; *Kedua*, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan Negara sebagai organisasi tertingginya. Oleh

---

Antara Individualisme dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik Dan demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980an", (Disertasi Universitas Indonesia, Jakarta, 1993), hlm. 73.

[110] Dahlan Thaib, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: PT Rajawali Pers, 2008), hlm. 2.

karena itu, diperlukan pengetahuan dan pemahaman yang benar pada warga masyarakat tentang demokrasi.[111]

Demokrasi berakar dari dua kata dalam bahasa Yunani, *"demos"* yang berarti rakyat dan *"cratos"* yang berarti kekuasaan. Secara harfiah kata "demokrasi" dapat diartikan sebagai "kekuasaan pada rakyat." Seringkali konsep demokrasi dikontraskan dengan konsep oligarki (yang meletakkan kekuasaan pada sedikit orang) dan konsep monarki (yang meletakkan kekuasaan pada satu orang).[112] Namun dalam perkembangannya dewasa ini hampir seluruh negara-negara modern di dunia menyebut dirinya sebagai negara demokrasi, bahkan untuk negara-negara monarki modern, kekuasaan kerajaan dilimitasi oleh mekanisme demokrasi yang tercantum pada konstitusi negara tersebut.[113]

Sesudah perang dunia ke II kita dapat melihat gejala bahwa, secara formal demokrasi merupakan dasar dari kebanyakan negara di dunia. Menurut suatu penelitian yang diselenggarakan oleh UNESCO dalam tahun 1949 menyebutkann bahwa:

> *"Probably for the first time in history democracy is claimed as the proper ideal description of all system of politicaal and social organizations advocated by influential proponents."*

Kedudukan yang sentral dari demokrasi ini telah mengalahkan teori-teori lainnya mengenai tatanan kekuasaan yang baik, yang pernah ditawarkan oleh kalangan filsuf, ahli hukum, dan pakar ilmu politik hingga awal millenium ketiga ini. Sebagaimana ditelaah oleh Larry Berman dan Bruce Allen Murphy dalam buku Approcahing Democracy, disebutkan sebagai berikut;[114]

---

[111] Baegagi Arif, Dwi Sulisworo, Tri, Wahyuningsih Dikdik, "Demokrasi: Hibah Materi Pembelajaran Non Konvensional tahun 2012", Universitas Ahmad Dahlan, diakses melalui http://eprints.uad.ac.id/9437/1/DEMOKRASI%20dwi.pdf.

[112] Wirjono Projodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Poltik*, (Bandung: PT Eresco, 1981), hlm, 22-23.

[113] Muchamad Ali Safa'at, *"*Kedudukan DPD dalam Struktur Parlemen Indonesia Pasca Perubaan Keempat UUD 1945*"*, (Tesis Magister, Universitas Indonesia, 2004). hlm. 49.

[114] Larry Berman dan Bruce Allen Murphy, *Approaching Democracy*, (New Jersey: Prentic Hall,

> *"Democracy as a political system has become increasingly popular. The number of democracies worldwide, just a handful a century ago, increased from there of four dozen in the 1950s to 118 by the end of 1996, containing 62 percent of the world's population, the highest total in history. Clearly, we live in age of democratic aspirations, and for many who seek to achieve democracy…"*

Dalam pelaksanannya demokrasi dapat diklasifikasikan berdasarkan pelaksanaan pemerintahan dengan berdasarkan cara yang digunakan, pada umumnya dibagi dua, yaitu;

a) Demokrasi langsung *(directe democratie)*

   Apabila semua rakyat berkumpul bersama-sama untuk membuat undang-undang. Sistem ini masih dilaksanakan di Swiss dengan sistem referendum.

b) Demokrasi perwakilan *(representative democratie)*

   Yaitu apabila rakyat yang telah dewasa memilih wakil-wakilnya untuk duduk dalam Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) baik di pusat maupun di daerah, yang akan melaksanakan pemerintahan.

Dalam sistem politik kekinian, perwakilan politik menjadi hal yang penting untuk didiskusikan serta diimplementasikan. Satu hal yang menjadi pertimbangan adalah menyangkut keluasan wilayah serta kepadatan jumlah penduduk yang tidak memungkinkan terciptanya forum bersama seluruh masyarakat dalam memutuskan tentang banyak hal secara langsung. Untuk menunjang sistem tersebut, diperlukan perwakilan politik yang memadai, adil, serta memihak kepada masayrakat. Pewakilan politik diperlukan agar segala aspirasi, kemauan serta keinginan masyarakat dapat terakomodasi dalam bentuk kebijakan publik.

Ada beberapa istilah yang biasa digunakan dalam menyebut lembaga perwakilan, antara lain *legislature, assembly,* dan

---

1999), hlm. 3, dalam Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Democracy*, (Jakarta: PT Bumi Aksara, 2006), hlm. 1.

parliament. Istilah lembaga legislatif atau *legislature* mencerminkan salah satu fungsi utama dari lembaga tersebut, yaitu pembuatan undang-undang (legislasi), sedangkan istilah *assembly* menunjuk pada pengertian bahwa lembaga tersebut merupakan wadah berkumpul untuk membicarakan masalah-masalah publik. Istilah *parliament* mempunyai pengertian yang hampir sama dengan istilah *assembly*. Dengan asal kata *parler*, yang berarti bicara, parlemen dianggap sebagai tempat bicara atau merundingkan masalah-masalah kenegaraan. Istilah-istilah tersebut menunjuk pada sejarah perkembangan lembaga perwakilan di dunia, di mana istilah *legislature* biasa digunakan di AS, sementara istilah *parliament* atau *assembly* lebih banyak digunakan di negara-negara Eropa atau non-AS.[115]

Dalam perspektif yang lain, gagasan demokrasi langsung *(direct democracy),* sebuah sistem politik yang melibatkan warga terlibat secara langsung dalam pembuatan keputusan, menghadapi banyak kendala mendasar untuk dipraktikkan dalam kehidupan politik modern. Wilayah yang luas, jumlah penduduk yang semakin besar telah 'memaksa' warga menyalurkan pendapat dan keinginannya melalui sebuah lembaga yang beranggotakan orang-orang yang mereka pilih. Dalam konsep demokrasi perwakilan *(indirect democracy)* ini warga dibagi menjadi dua kelompok, yaitu kelompok yang mewakili disebut wakil dan kelompok yang diwakili disebut terwakil. Para wakil merupakan kelompok orang yang mempunyai kemampuan/kewajiban untuk berbicara dan bertindak atas nama terwakil yang jumlahnya lebih besar.

Dalam demokrasi perwakilan (*representative democratie* atau *indirect democracy*), fungsi pemerintahan dialihkan dari warga negara kepada organ-organ khusus. Hak menentukan nasib sendiri

[115] Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan Rakyat dalam Era Pemerintahan Modern-Industrial,* (Jakarta : Raja Grafindo Persana, 1995), hlm. 2.

dalam demokrasi dibatasi pada prosedur untuk membentuk dan memilih organ ini.[116] Hans Kelsen menyatakan bahwa:[117]

> *"The democratic form of nomination is election. The organ authorized to create or execute the legal norms is elected by subjects whose behavior is regulated by these norms."*

International commission of jurist dalam konferensinya di Bangkok pada tahun 1965 juga merumuskan pengertian *representative government* sebagai berikut:[118]

> *"Representative government is a government driving its power and authority from the people which power and authority are exercised through representative freely choosen and responsible to them."*

International Commision of jurist menentukan pula syarat-syarat *representative government under the rule of law*, sebagai berikut:[119]

1. Adanya proteksi konstitusional.
2. Adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak.
3. Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat
4. Adanya tugas oposisi
5. Adanya pendidikan *civic.*

Pembukaan UUD 1945, Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) telah menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara hukum sekaligus negara demokrasi berdasarkan konstitusi *(constitutional democracy).* Sebagai suatu sistem politik, demokrasi dipilih karena dapat memberikan posisi penting bagi rakyat. Dalam arti yang lebih luas rakyat lah yang memiliki kekuasaan tertinggi sehingga secara langsung dapat menentukan kebijakan negara melalui wakil-

---

[116] M. Lutfi Chakim, *Demokrasi Perwakilan,* di akses melalui http://www.lutfichakim.com/2012/07/demokrasi-perakilan.html

[117] Ibid.,

[118] Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945,* Cetakan IV, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989), hlm. 12.

[119] *Ibid.*, hlm. 12 dan hlm. 13.

wakilnya yang dipilih melalui pemilihan secara berkala.[120] Diskursus mengenai teori demokrasi konstitusional tidak dapat dilepaskan dari gagasan pemikiran demokrasi dan nomokrasi, karena kedua gagasan tersebut saling berkonvergensi yang pada akhirnya memunculkan konsep negara hukum yang demokratis *(democratische rechtsstaat)* dan negara demokrasi berdasarkan hukum *(constitutional democratic)* atau secara sederhana disebut sebagai negara demokrasi konstitusional *(contitutional demorcratic state).*[121]

2.1.6. Teori Peraturan Perundang-Undangan

2.1.6.1. Norma Hukum

2.1.6.1.1. Pengertian Norma

Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya.[122] istilah norma berasal dari bahasa Latin atau kaidah dalam bahasa Arab, sedangkan dalam bahasa Indonesia sering juga disebut dengan pedoman patokan atau aturan. Norma mula-mula diartikan dengan siku-siku, yaitu garis tegak lurus yang menjadi ukuran atau patokan untuk membentuk suatu sudut atau garis yang dikehendaki. Dalam perkembangannya, norma diartikan sebagai suatu ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat, jadi inti suatu norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi.[123]

Sampai saat ini, baik pengertian kaidah maupun norma dipakai bersamaan oleh para sarjana di Indonesia.

---

[120] Henry N. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, (New York: Oxford University Press, 1960), hlm. 70.

[121] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 150.

[122] Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 18.

[123] *Ibid.*

Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka mengatakan bahwa kaidah adalah patokan atau ukuran ataupun pedoman untuk berperilaku atau bersikap tindak dalam hidup.[124] apabila ditinjau bentuk hakekatnya, maka kaedah merupakan perumusan suatu pandangan mengenai peri-kelakuan atau sikap tindak.[125]

Suatu norma baru ada apabila terdapat lebih dari satu orang, oleh karena norma itu pada dasarnya mengatur tata cara bertingkah laku seseorang terhadap orang lain atau terhadap lingkungannya atau dengan kata lain suatu norma baru dijumpai dalam suatu pergaulan hidup manusia. Setiap norma itu mengandung suruhan-suruhan yang sering disebut dengan *das sollen*[126] dan di dalam bahasa Indonesia sering dirumuskan dengan istilah "*hendaknya*".[127]

Norma hukum dapat dibentuk secara tertulis maupun tidak tertulis oleh lembaga-lembaga yang berwenang membentuknya, sedangkan norma-norma moral, adat, agama dan lainnya, terjadi secara tidak tertulis tetapi tumbuh dan berkembang dari kebiasaan-kebiasaan yang ada dalam masyarakat. Kebiasaan-kebiasaan yang terjadi, mengenai sesuatu yang baik dan buruk, yang berulang kali terjadi, akan selalu sesuai dengan rasa keadilan dalam masyarakat tersebut, berbeda dengan norma-norma hukum negara yang kadang-kadang tidak selalu sesuai dengan rasa keadilan/pendapat masyarakat.

---

[124] Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaidah Hukum,* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1989), hlm. 6

[125] *Ibid.*

[126] Hans Kelsen, *General Theory of Law and State,* (New York: Russell & Russell, 1945), hlm. 35.

[127] Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis Fungsi, dan Materi Muatan,* hlm. 19.

2.1.6.1.2. Berbagai Norma dalam Masyarakat

Di dalam kehidupan masyarakat, selalu terdapat berbagai macam norma yang secara langsung atau tidak langsung memengaruhi tata cara seseorang untuk berperilaku atau bertindak. Di Indonesia, norma-norma yang masih sangat dirasakan adalah norma adat, norma agama, norma moral, dan norma hukum negara. Perbedaan-perbedaan tersebut dapat dilihat misalnya dalam norma hukum adat di Indonesia. Norma adat akan selalu berlaku sesuai dengan masyarakat adat yang bersangkutan.[128]

2.1.6.1.3. Perbedaan Norma Hukum dan Norma Lainnya

Antara norma hukum negara dan norma-norma lainnya terdapat persamaan dan perbedaan. Persamaan antara norma hukum dan norma-norma lainnya adalah bahwa norma itu merupakan pedoman bagaimana seseorang harus bertindak/bertingkah laku dan selain itu berlaku, bersumber dan berdasar pada suatu norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi ini berlaku, bersumber dan berdasar dan pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar yang disebut dengan *Grundnorm.* Norma-norma hukum dan norma-norma lainnya itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis, serta membentuk suatu hierarki.[129]

Perbedaan antara norma hukum dan norma-norma lainnya adalah sebagai berikut:[130]

a. Suatu norma hukum itu bersifat heteronom dalam arti bahwa norma hukum itu datangnya dari luar diri seseorang. Contohnya dalam hal pembayaran pajak,

[128] *Ibid*, hlm. 19.

[129] *Ibid*, hlm. 25.

[130] *Ibid.*

maka kewajiban itu datangnya bukan dari diri seseorang, tetapi perasaan itu datang dari negara sehingga seseorang harus memenuhi kewajiban tersebut senang atau tidak senang. Norma-norma lainnya bersifat otonom, dalam arti norma itu datangnya dari dalam diri seseorang, contohnya apabila seseorang akan menghormati orang tua atau seseorang akan berdo'a, maka hal ini dilakukan karena kehendak dan keyakinan seseorang tersebut, seseorang menjalankan norma-norma tersebut tidak dapat dipaksakan dari luar.

b. Suatu norma hukum itu dapat dilekati dengan sanksi pidana maupun sanksi memaksa secara fisik, sedangkan norma lainnya tidak dapat dilekati oleh sanksi pidana maupun sanksi memaksa secara fisik. Contohnya apabila seseorang melanggar norma hukum, misalnya menghilangkan nyawa orang lain, maka ia akan dituntut dan dipidana, tetapi bila seseorang melanggar norma lainnya ia tidak dapat dituntut dan dipidana.

c. Dalam norma hukum sanksi pidana dilaksanakan oleh aparat negara, sedangkan terhadap pelanggaran norma-norma lainnya sanksi itu datangnya dari diri sendiri, misalnya adanya perasaan bersalah, perasaan berdosa, atau terhadap pelanggaran norma-norma moral atau dalam norma adat tertentu maka para pelanggarnya akan dikucilkan dari masyarakatnya.

Dengan demikian jelas terlihat, walaupun norma hukum dan norma-norma lainnya itu mempunyai persamaan yaitu merupakan suatu pedoman dalam hal bertingkah laku tetapi keduanya juga mempunyai perbedaan-perbedaan.

2.1.6.1.4. Norma Hukum dalam Peraturan Perundang-Undangan

Menurut DWP Ruiter, dalam kepustakaan di Eropa Kontinental, yang dimaksud peraturan perundang-undangan atau *wet in materiele zin* mengandung tiga unsur, yaitu:[131]

a. Norma Hukum (*rechtsnorm*)

   Sifat norma hukum dalam peraturan perundang-undangan berupa:

   i. Perintah (*gebod*);
   ii. Larangan (*verbid*);
   iii. Pengizinan (*toestemming*); dan
   iv. Pembebasan (*vrijstelling*).

b. Berlaku ke luar (*naar buiten werken*);

   Ruiter berpendapat bahwa di dalam peraturan perundang-undangan terdapat tradisi yang hendak mmebatas berlakunya norma hanya bagi mereka yang tidak termasuk dalam organisasi pemerintahan. Norma hanya ditujukan kepada rakyat, baik dalam hubungan antar sesamanya, maupun antara rakyat dan pemerintah. Norma yang mengatur hubungan antar bagian-bagian organisasi pemerintahan dianggap bukan norma yang sebenarnya dan hanya dianggap norma organisasi. Oleh karena itu, norma hukum dalam peraturan perundang-undangan selalu disebut "berlaku ke luar".

c. Bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*)

   Dalam hal ini terdapat perbedaan antara norma yang umum dan individual. Hal ini dilihat dari alamat yang dituju, yatu ditujukan kepada setiap orang atau kepada

[131] DWP Ruiter, *Bestuursrechtelijke wetgevingsleer*, (Assen/Maastricht: Van Gorcum, 1987), hlm. 7

orang tertentu, serta antara norma yang abstrak dan konkret jika dilihat dari yang diaturnya.

2.1.6.1.5. Daya Laku dan Daya Guna

Suatu norma itu berlaku karena ia mempunyai daya laku atau karena ia mempunyai keabsahan. Daya laku ini ada apabila norma itu dibentuk oleh norma yang lebih atau oleh lembaga yang berwenang membentuknya, misalnya, Peraturan Pemerintah adalah sah apabila dibentuk oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang dan berdasarkan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam pelaksanaannya, berlakunya suatu norma karena adanya daya laku, dihadapkan pula pada daya guna dari norma tersebut. Dalam hal ini dapat dilihat apakah suatu norma yang ada dan berdaya laku itu berdaya guna secara efektif atau tidak atau dengan lain perkataan apakah norma itu ditaati atau tidak. Dalam hal ini dapat pula terjadi bahwa suatu ketentuan dalam sebuah peraturan perundang-undangan tidak berdaya guna lagi walaupun peraturan tersebut masih berdaya laku. Hal ini dapat terjadi apabila dalam suatu peraturan perundang-undangan yang lain, tetapi tidak dengan melakukan pencabutan terhadap ketentuan yang diubah tersebut.

2.1.6.2.Norma Hukum Dalam Negara

2.1.6.2.1. Hierarki Norma Hukum

Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori berjenjang norma hukum atau *stufentheorie.* Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki. Dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu

norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar atau *grundnorm*.[132]

Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *presupposed.*[133]

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum selalu memiliki dua wajah. Menurutnya, suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut atau terhapus pula.

2.1.6.2.2. Struktur Norma dan Struktur Lembaga Negara

Dalam membahas masalah struktur norma dan struktur lembaga terdapat teori yang dikemukakan oleh Benyamin Akzin yang menyatakan bahwa pembentukan norma-norma hukum publik itu berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat. Apabila dilihat pada struktur norma, hukum publik itu berada di atas

[132] Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, hlm. 113.

[133] Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis Fungsi, dan Materi Muatan*, hlm. 41.

hukum privat sedangkan apabila dilihat dari struktur lembaga, maka lembaga-lembaga negara terletak di atas masyarakat.

Dalam hal pembentukannya, norma-norma hukum publik dibentuk oleh lembaga-lembaga negara atau disebut juga supra struktur, sehingga dalam hal ini terlihat jelas bahwa norma-norma hukum yang diciptakan oleh lembaga-lembaga negara ini mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada norma-norma hukum yang dibentuk oleh masyarakat atau disebut juga infra struktur. Oleh karena norma hukum publik itu dibentuk oleh lembaga-lembaga negara, maka sebenarnya dalam pembentukannya harus dilakukan secara lebih berhati-hati. Sebab norma hukum publik ini harus dapat memenuhi kehendak serta keinginan masyarakat, jadi berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat.[134]

Norma-norma dalam hukum privat itu biasanya selalu sesuai dengan kehendak/keinginan masyarakat karena hukum privat ini dibentuk oleh masyarakat yang bersangkutan dengan perjanjian atau transaksi yang bersifat perdata, sehingga masyarakat dapat merasakan sendiri apakah norma hukum terdapat dalam perjanjian atau transaksi tersebut sesuai dengan kehendak dan keinginan masyarakat atau tidak.[135]

2.1.6.2.3. Hierarki Norma Hukum Negara

Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky

[134] Benyamin Akzin, *Law, State and International Legal Order Essays in Honor of Kelsen*,(Knoxville: University of Tennessee Press, 1964), hlm. 3--5.

[135] *Ibid*, hlm. 6--7.

dalam bukunya mengatakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen maka suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Hans Nawiasky berpendapat bahwa selain norma itu berlapis dan berjenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar, yaitu:[136]

a. *Staatsfundamentalnorm/*Norma Fundamental Negara

Norma hukum yang tertinggi dan merupakan kelompok pertama dalam hierarki norma hukum negara adalah *staatsfundamentalnorm.* Istilah ini diterjemahkan oleh Notonagoro dengan Pokok Kaidah Fundamental Negara.[137] Kemudian A. Hamid S. Attamimi menyebutkan dengan istilah Norma Fundamental Negara.[138] Norma Fundamental Negara merupakan norma tertinggi dalam suatu negara merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi bersifat *presupposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum di bawahnya.[139] Norma yang tertinggi ini tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, oleh karena jika norma yang tertinggi tersebut dibentuk

[136] Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der Rechtlichen Grundbegriffe,* cet. 2, (Einsiedeln/Zürich/Köln: Benziger, 1948), hlm. 31.

[137] Notonagoro, *Pancasila Dasar Falsafah Negara (Kumpulan Tiga Uraian Tentang Pokok-Pokok Pancasila),* cet. 7, (Jakarta: Bina Aksara, 1988), hlm. 27

[138] A. Hamid S. Attamimi, "*Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu PELITA I-PELITA IV)",* Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 359.

[139] Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis Fungsi, dan Materi Muatan,* hlm. 46.

oleh norma yang lebih tinggi maka ia bukanlah norma tertinggi.

Menurut Hans Nawiasky, ini dari *staatsfundamentalnorm* adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar. Ia ada terlebih dulu sebelum adanya konstitusi atau undang-undang dasar. Konstitusi menurut Carl Schmitt adalah keputusan atau konsensus bersama tentang sifat dan bentuk kesatuan keputusan atau konsensus bersama tentang sifat dan bentuk suatu kesatuan politik yang disepakati oleh suatu bangsa.[140]

Selain itu, norma dasar atau *grundnorm* sebagaimana yang disebutkan bersifat *presupposed* dan tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dasar berlakunya, sehingga kita perlu menerimanya sebagai sesuatu yang tidak dapat diperdebatkan lagi, sebagai suatu hipotesa, sesuatu yang fiktif, suatu aksioma. Hal ini diperlukan untuk tidak menggoyahkan lapis-lapis bangunan tata hukum yang pada akhirnya menggantungkan atau mendasarkan diri kepadanya.

Di dalam suatu negara, norma dasar ini disebut juga dengan *staatsfundamentalnorm.* Norma fundamental suatu negara merupakan landasan dasar filosofisnya yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut.[141]

---

[140] A. Hamid S. Attamimi, "*Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu PELITA I-PELITA IV)",* hlm. 228.

[141] A. Hamid. S. Attamimi, *UUD 1945, TAP MPR, Undang-Undang (Kaitan Norma Hukum Ketiganya),* (Jakarta, 1981), hlm. 4.

Berdasarkan uraian tersebut, terlihat adanya persamaan perbedaan antara teori jenjang norma atau *stufentheorie* dari Hans Kelsen dan teori jenjang norma hukum atau *die theorie vom stufenordnung der rechtsnormen* dari Hans Nawiasky. *Persamaanya* adalah bahwa keduanya menyebutkan norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis, dalam arti suatu norma itu berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang di atasnya, norma yang di atasnya berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma di atasnya, demikian lagi seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi dan tidak dapat ditelusuri lagi sumber dan asalnya, tetapi bersifat *presupposed* dan axiomatis. Kemudian *perbedaannya* adalah Hans Kelsen tidak mengelompokkan norma-norma itu, sedangkan Hans Nawiasky membagi norma-norma tersebut ke dalam empat kelompok yang berlainan. Selanjutnya teori Hans Kelsen membahas jenjang norma secara umum dalam arti berlaku untuk semua jenjang norma, sedangkan Hans Nawiasky membahas teori jenjang norma itu secara lebih khusus, yaitu dihubungkan dengan suatu negara. Selain itu di dalam teorinya Hans Nawiasky menyebutkan norma dasar tidak dengan sebutan *staatsgrundnorm* tetapi dengan istilah *staatsfundamentalnorm.* Hans Nawiasky berpendapat bahwa istilah *staatsgrundnorm* tidak tepat apabila dipakai dalam menyebut norma dasar karena pengertian dari *grundnorm* mempunyai kecenderungan untuk tidak berubah atau bersifat tetap, sedangkan di dalam suatu negara norma dasar negara itu dapat berubah sewaktu-waktu karena adanya suatu pemberontakan, kudeta, dan sebagainya.

b. *Staatsgrundgesetz*/Aturan Dasar Negara

Aturan dasar negara merupakan kelompok norma hukum di bawah norma fundamental negara. Norma-norma dari aturan dasar negara merupakan aturan-aturan yang masih bersifat pokok dan merupakan aturan umum yang masih bersifat garis besar, sehingga masih merupakan norma hukum tunggal. Menurut Hans Nawiasky, suatu aturan dasar negara dapat dituangkan dalam suatu dokumen negara yang disebut *staatsverfassung* atau dapat juga dituangkan dalam beberapa dokumen negara yang tersebar-sebar yang disebut dengan *staatsgrundgesetz.*

Di dalam setiap aturan dasar negara, biasanya diatur hal-hal mengenai pembagian kekuasaan negara di puncak pemerintahan dan selain itu mengatur juga hubungan antar lembaga-lembaga negara, serta mengatur hubungan antara negara dengan warga negaranya. Di Indonesia, aturan dasar negara ini tertuang dalam Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan. Aturan dasar negara merupakan landasan bagi pembentukan undang-udnang dan peraturan lain yang lebih rendah.

Dalam penjelasan UUD 1945, *staatgrundgesetz* disebut dengan istilah aturan-aturan pokok yang dirumuskan dalam Penjelasan Umum UUD 1945 bahwa Undang-Undang Dasar hanya memuat aturan-aturan pokok, hanya memuat garis-garis besar sebagai instruksi kepada pemerintah pusat dan penyelenggara negara lainnya untuk menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial. Lebih baik hukum dasar yang tertulis itu hanya memuat aturan pokok sedangkan aturan yang menyelenggarakan aturan

pokok itu diserahkan kepada undang-undang yang lebih mudah caranya membuat, mengubah, dan mencabutnya. Dengan demikian jelaslah bahwa aturan dasar negara merupakan sumber dan dasar bagi terbentuknya suatu undang-undang yang merupakan peraturan perundang-undangan yaitu peraturan yang dapat mengikat secara langsung semua orang.

Aturan dasar lainnya adalah Ketetapan-Ketetapan MPR atau TAP MPR yang merupakan garis-garis besar haluan negara. TAP MPR ini jua masih merupakan aturan-aturan yang bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang bersifat garis besar, sehingga masih merupakan norma tunggal serta belum disertai norma sanksi. TAP MPR ini berisi pedoman-pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan walaupun hanya secara material. Sebelum perubahan UUD 1945, TAP MPR dapat dibentuk setiap lima tahun sekali dalam sidang MPR. Namun, dengan berlakunya Perubahan UUD 1945, tidak ada lagi TAP MPR yang bersifat mengatur oleh karena kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN tidak menjadi wewenang MPR lagi.

Adapun norma dasar lainnya adalah Konvensi Ketatanegaraan. Konvensi Ketatanegaraan adalah hukum dasar tidak tertulis yang tumbuh dan terpelihara di dalam masyarakat. Diakuinya hukum dasar tidak tertulis di Indonesia dapat dilihat dalam Penjelasan Umum Angka I UUD 1945 bahwa undang-undang dasar suatu negara adalah sebagian dari hukumnya dasar negara itu. Undang-undang dasar adalah hukum dasar yang tertulis, sedangkan di

sampingnya berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis adalah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis. Hukum dasar tidak tertulis yang berlaku di Indonesia sampai saat ini adalah kebiasaan penyelengaraan Pidato Kenegaraan oleh Presiden setiap 16 Agustus.

c. *Formell Gesetz*/Undang-Undang

Kelompok norma-norma hukum yang berada di bawah aturan dasar negara adalah *formell gesetz* atau diterjemahkan dengan undang-undang. Berbeda dengan kelompok norma di atasnya, norma dalam suatu undang-undang sudah merupakan norma hukum yang lebih konkret dan rinci serta sudah dapat langsung berlaku di dalam masyarakat. Norma hukum dalam undang-undang ini tidak saja norma hukum yang bersifat tunggal, tetapi norma hukum yang berpasangan sehingga terdapat norma hukum sekunder di samping norma hukum primernya. Dengan demikian dalam suatu undang-undang sudah dapat dicantumkan norma-norma yang bersifat sanksi baik itu sanksi pidana maupun sanksi pemaksa.

Di Indonesia istilah *formell gesetz* seyogyanya diterjemahkan dengan "undang-undang" saja tanpa menambahkan kata "formal" di belakangnya. Hal ini disebabkan tidak sesuai dengan penyebutan jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pada saat ini masih banyak buku dan para ahli yang menerjemahkan istilah *wet in formele zin* dan *wet in materiele zin* secara harfiah sebagai "undang-undang dalam arti formal" dan "undang-undang dalam arti material".

d. *Verodnung & Autonome Satzung*/Peraturan Pelaksana dan Peraturan Otonom

Kelompok norma hukum yang terakhir adalah peraturan pelaksana dan peraturan otonom. Peraturan pelaksana dan peraturan otonom ini merupakan peraturan peraturan yang terletak di bawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Peraturan pelaksana bersumber dari kewenangan delegasi sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.

Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh undang-undang dasar atau undang-undang kepada suatu lembaga negara atau pemerintahan.[142] sedangkan delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak.

2.1.6.3.Fungsi dari Berbagai Jenis Peraturan Perundang-Undangan

Adanya berbagai jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia yang tersusun dalam suatu tatanan yang hierarkis mengakibatkan pula adanya perbedaan dalam fungsi, maupun

[142] Van Wijk/Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, (Culemborg: Lemma, 1988), hlm. 57.

materi muatan dari berbagai jenis peraturan perundang-undangan tersebut.

2.1.6.3.1. Fungsi Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU)

Undang-undang adalah peraturan perundangan-undangan yang tertinggi di Indonesia. Undang-undang adalah peraturan yang dibentuk oleh DPR serta disetujui bersama DPR dan Presiden, kemudian disahkan oleh Presiden. Undang-undang merupakan peraturan yang mengatur lebih lanjut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Pasal 22 UUD 1945 dan penjelasannya mengatakan bahwa dalam ihwal kegentingan yang memaksa Presiden dapat membentuk PERPPU yang merupakan peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan setingkat dengan undang-undang. Berdasarkan alasan tersebut, maka fungsi PERPPU adalah sama dengan undang-undang, yakni menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang secara tegas menyebutnya dalam Pasal 2 ayat 1), Pasal 6 ayat (2), pasal 6A ayat (5), Pasal 11 ayat (3), Pasal 12, Pasal 15, Pasal 16, Pasal 17 ayat (4), Pasal 18 ayat (1), Pasal 18 ayat (7), Pasal 18A ayat (1) dan (2), Pasal 18B ayat (1) dan (2), Pasal 19 ayat (2), Pasal 20A ayat (4), Pasal 22A, Pasal 22B, Pasal 22C ayat (4), Pasal 22D ayat (4), Pasal 22E ayat (6), Pasal 23 ayat (1), Pasal 23A, Pasal 23B, Pasal 23C, Pasal 23D, Pasal 23E ayat (3), Pasal 23G ayat (2), Pasal 24 ayat (3), Pasal 24A ayat (5), Pasal 24B ayat (4), Pasal 24C ayat (6), Pasal 25, Pasal 25A, Pasal 26 ayat (1) dan (2), Pasal 28, Pasal 28I ayat (5), Pasal 30 ayat (5), Pasal 31 ayat (2), Pasal 33 ayat (5), Pasal 34 ayat (4), Pasal 36C.

Kemudian fungsi selanjutnya adalah pengaturan lebih lanjut secara umum aturan dasar lainnya dalam Batang Tubuh UUD 1945, pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam TAP MPR yang tegas menyebutnya, dan pengaturan di bidang materi konstitusi seperti organisasi, tugas, dan susunan lembaga negara, serta hubungan antara negara dan warga negara dan antara negara/penduduk timbal balik.

2.1.6.3.2. Fungsi Peraturan Pemerintah

Sebagai peraturan yang mendapatkan delegasi dari undang-undang, fungsi peraturan pemerintah adalah menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang yang tegas menyebutnya dan menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam undang-undang yang mengatur meskipun tidak disebutkan secara tegas.

2.1.6.3.3. Fungsi Peraturan Presiden

Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Sejalan dengan pasal *a quo,* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatakan bahwa materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang atau materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah.

Dengan demikian fungsi dari peraturan presiden ialah untuk menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan di mana fungsi ini merupakan suatu kewenangan atribusi dari Undang-Undang Dasar 1945 kepada presiden dan sesuai dengan pendapat Georg Jellinek bahwa kekuasaan pemerintahan termasuk pula fungsi mengatur dan memutus.

Fungsi tersebut dapat dilaksanakan dengan membentuk suatu peraturan perundang-undangan. Kemudian fungsi selanjutnya adalah menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah yang tegas maupun tidak tegas mengaturnya.

2.1.6.3.4. Fungsi Peraturan Menteri

Sesuai dengan tugas dan fungsi seorang menteri sesuai dengan Pasal 17 UUD 1945, maka fungsi dari Peraturan Menteri adalah menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan di bidangnya. Fungsi ini dimiliki oleh setiap menteri sesuai dengan bidang tugasnya, misalnya Menteri Luar Negeri memiliki kekuasaan untuk mengatur segala hal yang menyangkut dengan hubungan luar negeri. Kemudian fungsi lainnya adalah, menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut terkait ketentuan dalam Peraturan Presiden sesuai dengan pendelegasian ketentuan Pasal 17 UUD 1945. Selanjutnya adalah menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang, baik secara tegas maupun tidak tegas, dan menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah baik secara tegas maupun tidak tegas menyebutnya.

2.1.6.3.5. Fungsi Peraturan Daerah

Fungsi Peraturan Daerah atau Perda merupakan fungsi yang bersifat atributif yang diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Fungsi dari Perda ini adalah menyelenggarakan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, menyelenggarakan pengaturan sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah,

menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum, dan menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi yakni peraturan perundang-undangan di tingkat pusat.

2.1.7. Konstitusi

2.1.7.1.Definisi

Secara terminologi, konstitusi berasal dari bahasa Perancis, yaitu *constituer,* yang berarti membentuk, yaitu membentuk atau menetapkan suatu negara.[143] Sedangkan, istilah Undang-Undang Dasar merupakan terjemahan istilah yang dalam bahasa Belanda ialah *Gronwet,* dimana *wet* berarti undang-undang, dan *gron* berarti tanah/dasar.[144] Dilihat dari sejarahnya, konstitusi telah dikenal sejak jaman Yunani Kuno hingga Kekaisaran Romawi. Terdapat perbedaan penggunaan istilah konstitusi pada zaman Yunani Kuno dan Kekaisaran Romawi. Pada jaman Yunani Kuno tidak menggunakan istilah *constitutio,* melainkan *'politeia'* yang mengatur seluruh kebutuhan rakyat, baik yang bersifat material maupun spiritual. Sedangkan, Kekaisaran Romawi menggunakan istilah '*constitution',* yang dalam bahasa latin digunakan untuk menyebut "*the acts of legislation by the Emperor".*[145] Konstitusi pada masa Kekaisaran Romawi ini dipandang sebagai instrument pemerintahan berupa kebiasaan masyarakat, catatan-catatan pengacara dan negarawan, kepercayaan dan keyakinan masyarakat yang digunakan sebagai cara untuk menyelenggarakan kekuasaan negara.[146]

---

143 Astim Riyanto, *Teori Konstitusi,* (Bandung: Yapemdo, 2000), hlm. 17.

144 Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi,* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2005), hlm. 7.

145 Charles Howard Mcllwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern,* (New York: Cornell University Press, 1966), hlm. 23.

146 I Dewa Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945,* (Malang: Setara Press, 2010), hlm. 14.

Menurut Brian Thompson, konstitusi merupakan dokumen yang mengandung aturan-aturan untuk mengoperasikan suatu organisasi.[147] Dalam hal ini, negara merupakan salah satu organisasi yang dimaksud, dimana negara membutuhkan suatu nas kah yang berfungsi untuk mengatur jalannya pemerintahan. Naskah inilah yang disebut dengan 'konstitusi'.

Mengenai pengertian konstitusi yang dikemukakan oleh para ahli menimbulkan adanya perdebatan apakah konstitusi sama dengan undang-undang dasar. Adanya dikotomi antara istilah konstitusi dengan *gronwet* (Undang-Undang Dasar) tersebut, L.J. Van Apeldoorn membedakan secara jelas di antara keduanya. Menurut Apeldoorn, *gronwet* merupakan bagian tertulis dari konstitusi, sedangkan konstitusi merupakan peraturan baik yang tertulis maupun tidak tertulis.

K.C. Wheare membedakan antara "konstitusi" dengan "undang-undang dasar", dengan membaginya ke dalam dua pengertian, yaitu:[148]

a. Dalam pengertian luas

   Konstitusi digunakan untuk menggambarkan seluruh sistem ketatanegaraan suatu negara, kumpulan berbagai peraturan yang membentuk dan mengatur atau mengarahkan pemerintahan. Peraturan-peraturan ini ada yang bersifat legal maupun non-legal atau ekstra-legal. Peraturan yang bersifat legal dalam arti bahwa pengadilan hukum mengakui dan menerapkan peraturan-peraturan tersebut, sedangkan yang bersifat non-legal atau ekstra-legal berupa kebiasaan, saling pengertian, adat atau konvensi, yang tidak diakui oleh pengadilan sebagai hukum namun juga berlaku efektif dalam mengatur ketatanegaraan. Dengan kata lain, konstitusi dalam

[147] Brian Thompson, *Textboon on Constitutional and Administrative Law,* edisi ke-3, (London: Blackstone Press Ltd., 1997), hlm. 3.
[148] K.C. Wheare, *Modern Constitution*, (London: Oxford University Press, 1996), hlm. 1-2.

pengertian yang luas mencakup hukum dasar tertulis dan tidak tertulis;

b. Dalam pengertian sempit

Konstitusi merupakan hasil seleksi dari peraturan-peraturan hukum yang mengatur pemerintahan negara dan telah dihimpun dalam sebuah dokumen. Dengan kata lain, konstitusi dalam pengertian sempit ini hanya sebatas pada hukum dasar tertulis saja. Dengan demikian, undang-undang dasar termasuk ke pengertian konstitusi dalam arti sempit.

Kemudian, Ferdinand Lassalle dalam bukunya yang berjudul *Uber Verfassung Wissen* juga memandang "undang-undang dasar" juga mengandung pengertian yang lebih sempit dari "konstitusi". Lassalle membagi konstitusi dalam dua konsep pemikiran, yaitu:[149]

a. Konstitusi dalam arti sosiologis dan politik (*sociologiche en politiche begrip)*

Konstitusi dipandang sebagai hubungan dari faktor-faktor kekuatan yang nyata dalam masyarakat, seperti Presiden, parlemen, partai politik, dsb.

b. Konstitusi dalam arti yuridis

Pada pengertian ini, konstitusi dipandang sebagai dokumen hukum tertulis yang mengatur lembaga-lembaga negara dan prinsip memerintah dalam suatu negara. Menurut Lassalle, undang-undang dasar termasuk ke dalam pengertian ini.

Selanjutnya, Hermann Heller juga mengemukakan pemikirannya tentang konstitusi secara luas dengan mengembangkan metode ilmiah. Dalam buku Kusnardi dan Ibrahim, Heller membagi konstitusi ke dalam tiga pengertian, yaitu:[150]

---

[149] I Dewa Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, hlm. 32.

[150] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. 5, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Indonesia FH UI, 1983), hlm. 93.

a. *Die Politische verfassung als gesellschaftlich wirklichkeit* (konstitusi dalam arti politis dan sosiologis)

   Konstitusi mencerminkan kehidupan sosial-politik yang nyata dalam masyarakat sebagai faktor kekuatan-kekuatan yang nyata dalam masyarakat. Pengertian konstitusi yang demikian sama seperti pandangan yang disampaikan oleh Lassalle.

b. *Die Verselbstandigte rechtsverfassung* (konstitusi dalam arti yuridis)

   Konstitusi sebagai suatu kesatuan kaidah atau norma hukum yang hidup dalam masyarakat.

c. *Die geshereiben verfassung* (konstitusi dalam arti suatu naskah tertulis dalam undang-undang dasar)

   Kontitusi sebagai hukum tertinggi yang berlaku dalam suatu negara. Konstitusi yang disamakan dengan undang-undang dasar ini muncul akibat adanya pengaruh aliran kodifikasi yang menghendaki agar berbagai kaidah atau norma hukum dituliskan dalam suatu naskah resmi.[151]

Berdasarkan pandangan Herman Heller tersebut, maka Undang-Undang Dasar merupakan bagian dari pengertian konstitusi yang tertulis saja.

Carl Schmitt membagi "konstitusi" menjadi empat bagian, yaitu sebagai berikut:[152]

a. Konstitusi dalam arti absolut dan mutlak yang mencakup seluruh keadaan dan struktur oganisasi dalam suatu negara. Konstitusi dalam arti ini mencakup empat bagian, yaitu:
   1) Konstitusi sebagai keseluruhan bangunan organisasi dan bangunan hukum dari suatu negara yang disebut *"forma-formarum";*

[151] I Dewa Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, hlm. 34.
[152] *Ibid.*, hlm. 35.

2) Konstitusi sebagai bentuk negara dapat berupa monarki atau demokrasi;
3) Konstitusi sebagai faktor integrasi atau pemersatu bangsa, seperti adanya pengaturan mengenai bendera, bahasan, dan lambang negara;
4) Konstitusi sebagai norma hukum tertinggi (disebut *norma normarum)* yang menjadi sumber norma-norma yang berlaku dalam negara.

b. Konstitusi dalam arti relatif, yaitu dipandang daria danya proses *relativering*, artinya konstitusi dianggap naskah penting yang sulit diubah atau bersifat *rigid* untuk menjamin kepastian hukum. Konstitusi dalam arti ini dibagi dalam arti material dan formil. Konstitusi dalam arti material dilihat dari isinya yang mengatur hal-hal pokok atau fundamental serta segala sesuatu yang dipandang penting bagi kehidupan rakyat, sedangkan dalam arti formil dilihat dari bentuknya sebagai naskah tertulis.
c. Konstitusi dalam arti positif, yaitu sebagai keputusan politik tertnggi atau keputusan rakyat yang menentukan jalannya kehidupan bernegara.

E.C.S. Wade mengemukakan bahwa Undang-Undang Dasar adalah Naskah yang menunjukkan rangka dan tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menyatakan pokok-pokok cara kerja badan-badan tersebut.[153]

Sedangkan, sarjana yang menyamakan pengertian konstitusi dengan Undang-Undang Dasar adalah James Bryce. Menurut James Bryce sebagaimana yang dikutip oleh C.F. Strong, mendefinisikan konstitusi sebagai berikut:

> "*A frame of political society, organized through and by law, that is to say on which law has established permanent institutions with recognized functions and*

[153] E.C.S. Wade and G. Godfrey Philips, *Constitutional Law*, (London: Longmans, 1965), hlm. 1.

definite rights (kerangka masyarakat politik yang diorganisir melalui dan oleh hukum, yaitu hukum yang telah membentuk lembaga permanen dengan fungsi yang telah diakui dan hak-hak tertentu)."[154]

Pendapat Bryce tersebut juga dilengkapi oleh Strong yang menyatakan bahwa:

"*constitution is a collection of principles according to which the power of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted* (konstitusi adalah kumpulan prinsip-prinsip mengenai kekuasaan pemerintah, hak-hak yang diperintah, dan hubungan antara pemerintah dan yang diperintahnya)."[155]

Demikian pula dengan Peaslee yang juga menyamakan pengertian konstitusi dengan Undang-Undang Dasar. Ia melihat kondisi bahwa hampir semua negara di dunia mempunyai konstitusi tertulis, kecuali Inggris dan Canada.[156] Hal yang sama juga dikemukakan oleh Sri Soemantri dalam disertasinya yang mengartikan konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar. Penyamaan tersebut sesuai dengan praktik ketatanegaraan di sebagian besar negara-negara dunia termasuk di Indonesia.[157]

Prof. Djokosoetono, dengan merujuk pendapat Struycken dan Grurys juga menyatakan bahwa konstitusi dengan Undang-Undang Dasar merupakan hal yang sama. Konstitusi yang diartikan sebagai

---

[154] C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, (London: Sidgwick and Jackson, 1966), hlm. 15.
[155] Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 12.
[156] Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakyat, 1983), hlm. 11.
[157] Sri Soemantri, "Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi", (Disertasi, Bandung, 1987), hlm. 1.

undang-undang tertinggi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:[158]

a. Bentuknya harus tertulis dalam bentuk dokumen yang diterbitkan dalam Lembaran Negara;
b. Isinya memuat atau mengatur materi muatan yang fundamental atau hal-hal yang pokok saja, seperti hak asasi manusia, bentuk negara, fungs-fungsi pemerintahan; dan
c. Prosedur pembentukan serta perubahannya harus istimewa serta tidak boleh sama dengan undang-undang "biasa".

Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara.[159] Konstitusi tersebut dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut Undang-Undang Dasar dan dapat pula berupa hukum dasar tidak tertulis. Dengan demikian, Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis beserta dengan nilai-nilai dan norma hukum dasar tidak tertulis yang hidup sebagai konvensi ketatanegaraan dalam peraktek penyelenggaran negara sehari-hari termasuk ke dalam pengertian konstitusi atau hukum dasar suatu negara.[160]

2.1.7.2.Sejarah Pertumbuhan Konstitusi

Dilihat dari sejarahnya, konstitusi sudah dikenal sejak zaman Yunani dimana mereka telah mengenal beberapa kumpulan hukum seperti kitab hukum. Pemahaman awal mengenai Konstitusi pada saat itu ialah hanya sebagai suatu kumpulan peraturan serta adat kebiasaan saja. Menurut Charles Howard Mcllwain, istilah konstitusi di zaman kekaisaran Romawi, dalam bentuk bahasa latinnya, mula-mula digunakan sebagai istilah teknis untuk

[158] I Dewa Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, hlm. 37.
[159] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tatanegara Universitas Indonesia, 2004), hlm. 29.
[160] *Ibid.*

menyebut "*the acts of legislation by the Emperor".*[161] Pada masa Kekaisaran Roma tersebut, pengertian konstitusi mengalami perkembangan dimana diartikan sebagai suatu kumpulan ketentuan serta peraturan yang dibuat oleh para kaisar atau para preator, termasuk di dalamnya pernyataan-pernyataan pendapat dari berbagai para ahli hukum, serta adat kebiasaan setempat selain undang-undang. Konstitusi pada masa Kekaisaran Roma memiliki pengaruh yang cukup kuat sampai pada abad pertengahan, dimana konsep mengenai kekuasaan tertinggi dari para Kaisar Roma menjelma dalam bentuk *L'Etat General* di Perancis.[162]

Kemudian, pada zaman abad pertengahan, feodalisme menggeser corak konstitusionalisme, dimana sistem feodal mengandung pengertian bahwa tanah dikuasai oleh para tuan tanah. Adanya sistem feodal ini mengakibatkan raja yang sejatinya mempunyai status lebih tinggi daripada tuan tanah menjadi menduduki status yang lebih rendah daripada tuan tanah.[163] Hal ini dikarenakan dengan sistem feodal tersebut, maka terdapat keyakinan bahwa setiap orang harus mengabdi pada salah satu tuan tanahnya.

Setelah itu, pada abad VII, mulai lah lahir Piagam Madinah. Piagam tersebut merupakan konstitusi dari Negara Madinah yang dibentuk pada awal masa klasik Islam sekitar tahun 622 M.[164] Di Eropa Kontinental, pihak raja yang memperoleh kemenangan ditandai dengan semakin kuatnya kekuatan absolutism, sedangkan di Inggris, kaum bangsawan yang mendapat kemenangan ditandai dengan pecahnya *The Glorious Revolution* (1688). Kemenangan tersebut mengakibatkan berakhirnya kekuasaan absolutism di

---

[161] Charles Howard Mcllwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, (New York: Cornell University Press, 1966), hlm. 23.

[162] Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi,* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2005), hlm. 3.

[163] Koerniatmanto Soetoprawiro, "Konstitusi: Pengertian dan Perkembangannya", *Pro Justisia*, No. 2, (Mei, 1987), hlm. 23.

[164] Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi,* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2005), hlm. 3.

Inggris dan memunculkan parlemen sebagai pemegang kedaulatan. Hingga pada akhirnya, 12 negara koloni Inggris mengeluarkan *Declarations of Independence* dan menetapkan konstitusi-konstitusinya sebagai dasar negara pada tahun 1776. Di Inggris, peraturan yang pertama kali dikaitkan dengan istilah kostitusi adalah "*Constitutions of Clarendon 1164"* yang disebut oleh Henry II sebagai "*constitutions",* menyangkut hubungan antara gereja dan pemerintahan Negara pada masa pemerintahan kakeknya, yaitu Henry I.[165] Isi peraturan pada masa itu masih bersifat eklesiastik atau berhubungan dengan gereja, walaupun pemerintahannya sekuler.

Kemudian, pada tahun 1789, terjadi revolusi dalam Monarki Absolutisme di Perancis yang ditandai dengan adanya ketegangan-ketegangan di masyarakat dan terganggunya stabilitas keamanan negara. Hal ini mengakibatkan pada tanggal 20 Juni 1789, *Estats Generaux* (majelis legislatif dan konsultatif Perancis) memproklamirkan dirinya *Constituante.* Sejak saat itu, sebagian besar negara-negara di dunia, baik monarki maupun republic, negara kesatuan maupun federal, mulai mendasarkan konstitusinya masing-masing.[166] Pembentukan konstitusi di Perancis diilhami dari adanya buku karya J.J. Rousseau yang berjudul *Du Contract Social,* dimana buku tersebut membahas mengenai hak-hak asasi manusia. Pada masa itulah merupakan awal dari bentuk konkret konstitusi tertulis seperti di Amerika. Konstitusi tertulis seperti di Amerika tersebut kemudian mulai diikuti oleh berbagai negara di Eropa, kecuali Inggris, Hongaria, dan Rusia.[167] Akan tetapi, konstitusi pada saat itu belum memiliki arti yang penting bagi kehidupan bernegara. Konstitusi sebagai hukum dasar mulai memiliki arti yang penting atau sering disebut dengan "Konstitusi

---

[165] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia,* hlm. 2.

[166] G.J. Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia,* (Jakarta: Timur Mas, 1960), hlm. 26.

[167] Koerniatmanto Soetoprawiro, "Konstitusi: Pengertian dan Perkembangannya", *Pro Justisia,* No. 2, (Mei, 1987), hlm. 5.

Modern" baru muncul bersamaan dengan semakin berkembangnya sistem demokrasi perwakilan dan konsep nasionalisme. Adanya demokrasi perwakilan tersebut bertujuan untuk membatasi dominasi hak-hak raja, sehingga konstitusi tertulis tersebut memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada raja sebagai hukum dasar.

2.1.7.3. Materi Muatan Konstitusi

Menurut Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang dalam studinya terhadap konstitusi-konstitusi di dunia dan dituangkan dalam bukunya yang berjudul *Written Constitution,* mengatakan bahwa:

a. *Constitution as a means of forming the state's own political and legal system;*
b. *Constitution as a national document* dan *as a birth certificate* dan bahkan *as a sign of adulthood and independence.*[168]

Pada intinya, kedua sarjana hukum tersebut mengatakan bahwa konstitusi selain sebagai dokumen nasional, konstitusi juga sebagai alat untuk membentuk sistem politik dan sistem hukum negaranya.

Menurut A.A.H. Struycken, Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi sebagai berikut:[169]

a. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;
b. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
c. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang; dan

---

[168] Sri Soemantri, "Fungsi Konstitusi dalam Pembatasan Kekuasaan", *Jurnal Hukum,* No. 6, Vol. 3, 1996, hlm. 4.
[169] Sri Soemantri M., *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi,* (Bandung: P.T. Alumni, 2006), hlm. 2.

d. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Mengenai apa yang seharusnya diatur dalam sebuah konstitusi, K.C. Wheare dalam bukunya yang berjudul *Modern Constitutions,* mengemukakan bahwa "*A Constitution should contain the very minimum, if and that minimum to be rule of law".*[170] Hal ini berarti, menurut Wheare, semakin sedikit yang diatur dalam konstitusi semakin baik, apabila yang sedikit itu benar-benar merupakan peraturan hukum yang ditaati dan dilaksanakan. Menurut Wheare, dalam negara-negara yang berbentuk negara kesatuan, sebaiknya konstitusi disusun secara pendek yang memuat tiga masalah pokok, yaitu: (1) tentang struktur umum negara, seperti pengaturan kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif; (2) hubungan dalam garis besar antara kekuasan-kekuasaan tersebut satu sama lain; dan (3) hubungan antara kekuasaan-kekuasaan tadi dengan rakyat atau warga negaranya.[171] Di sisi lain, konstitusi dalam negara serika selalu mengatur banyak hal karena adanya dua macam pemerintahan pada negara serikat, yaitu pemerintahan yang meliputi seluruh negara serikat dan pemerintahan negara-negara bagian.

Konstitusi pada negara serikat, menurut Wheare, terdapat tiga kemungkinan isi dari konstitusi tersebut, yaitu sebagai berikut:[172]

a. Dalam konstitusi ditetapkan secara terinci dan tuntas tugas dan wewenang pemerintah negara serikat, sedangkan selebihnya tanpa disebut macam dan jenisnya diserahkan kepada negara-negara bagian;
b. Dalam konstitusi ditetapkan secara terinci dan tuntas tugas dan wewenang pemerintah negara-negara bagian, sedangkan selebihnya dengan tidak disebut macam dan jenisnya, diserahkan kepada pemerintah negara serikat; atau

[170] K.C. Wheare, *Modern Constitution,* hlm. 54.
[171] Sri Soemantri M., *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi,* hlm. 58.
[172] *Ibid.*

c. Dalam konstitusi terdapat dua macam daftar, yang masing-masing memuat secara terinci dan tuntas tugas dan wewenang pemerintah negara serikat dan pemerintah negara-negara bagiannya.

Akan tetapi, pendapat Wheare di atas, pada kenyataannya tidak lah selalu tepat. Hal ini karena apabila dibangikan antara Konstitusi Belanda dengan Konstitusi Amerika Serikat dan Konstitusi Uni Sovyet, Konstitusi Belanda memiliki isi yang lebih panjang dibandingkan Konstitusi Amerika Serikat dan Uni Sovyet.

Menurut Mr. J.G. Steenbeek, sebagaimana yang dikutip oleh Sri Soemantri dalam disertasinya, suatu konstitusi berisi tiga hal pokok, yaitu:[173]

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

Menurut James Bryce sebagaimana yang telah dikemukakan di pembahasan sebelumnya, konstitusi memuat tiga hal sebagai berikut:[174]

a. Peraturan mengenai pendirian lembaga-lembaga yang permanen;
b. Fungsi dari alat-alat kelengkapan; dan
c. Hak-hak tertentu yang telah ditetapkan.

Kemudian, pendapat Bryce tersebut dilengkapi secara lebih lanjut oleh C.F. Strong yang mengemukakan bahwa konstitusi berisi:

a. Kekuasaan pemerintahan dalam arti luas;
b. Hak-hak dari yang diperintah; dan

[173] Sri Soemantri, "Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi", (Disertasi, Bandung, 1987), hlm. 51.
[174] C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, hlm. 15.

c. Hubungan antara pemerintah dan yang diperintah (menyangkut di dalamnya masalah hak asasi manusia).

Selain itu, menurut Miriam Budiarjo, setiap Undang-Undang Dasar memuat ketentuan-ketentuan mengenai:[175]

a. Organisasi negara, seperti pembagian kekuasaan; pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan negara bagian; prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah, dsb;
b. Hak-hak asasi manusia;
c. Prosedur mengubah Undang-Undang Dasar; dan
d. Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat terntu dari Undang-Undang Dasar.

Berdasarkan pendapat dari para sarjana hukum di atas mengenai apa yang seharusnya menjadi materi muatan konstitusi, dapat disimpulkan bahwa pada pokoknya konstitusi setidaknya memuat hal-hal sebagai berikut:

a. Bentuk negara, bentuk pemerintahan, dan sistem pemerintahan;
b. Alat-alat perlengkapan negara, seperti adanya kekuasaan eksekutif, legislative, dan yudikatif;
c. Cara mengisi alat perlengkapan negara tersebut;
d. Hubungan antar alat perlengkapan negara;
e. Kekuasaan dan pembatasan kekuasaan alat-alat perlengkapan negara;
f. Hubungan antara alat perlengkapan negara dengan rakyat;
g. Kewarganegaraan dan hak-hak warga negara; dan
h. Cara pembaruan UUD;

2.1.7.4.Kedudukan, Fungsi, dan Tujuan Konstitusi

2.1.7.4.1. Kedudukan Konstitusi

Kedudukan, fungsi, dan tujuan konstitusi berubah dari zaman ke zaman. Pada awalnya, ketika masa peralihan dari

[175] Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1991), hlm. 101.

negara feodal monarki atau oligarki dimana kekuasaan mutlak terdapat pada penguasa ke negara nasional demokrasi, konstitusi berkedudukan sebagai benteng pemisah antara rakyat dan penguasa yang kemudian konstitusi memiliki fungsi sebagai alat rakyat dalam perjuangan melawan kesewenang-wenangan penguasa. Setelah rakyat berhasil memenangkan perjuangannya, kedudukan konstitusi bergeser dari sekedar penjaga keamanan dan kepentingan hidup rakyat terhadap kezaliman golongan penguasa menjadi senjata bagi rakyat untuk membangun tata kehidupan baru atas dasar landasan kepentingan bersama rakyat dengan menggunakan berbagai ideologi.[176]Mencermati dari adanya berbagai pandangan mengenai pengertian konstitusi, dapat diidentifikasi tiga kedudukan dari konstitusi yaitu sebagai berikut:[177]

a. Dari kedudukan konstitusi sebagai "hukum dasar" (*basic law)*

   Konstitusi mengandung norma-norma dasar yang mengarahkan kewenangan pemerintah untuk mengorganisasikan penyelenggaraan kekuasaan di negara tersebut. Pada kedudukannya sebagai hukum dasar, konstitusi dapat dijadikan suatu instrumen untuk mencegah timbulnya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power).* Selain itu, konstitusi juga dapat memberikan arahan dan menjiwai produk hukum yang berorientasi pada kepastian hukum (*legal certainty*) dan untuk memenuhi keadilan bagi semua orang.

b. Dari segi hierarki peraturan perundang-undangan

   Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan, konstitusi memiliki kedudukan sebagai

[176] Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, hlm. 18.
[177] I Dewa Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, hlm. 38.

"hukum tertinggi". Hal ini berarti, produk hukum lainnya harus dibuat berdasarkan konstitusi dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang ditetapkan dalam konstitusi. Apabila terdapat suatu produk hukum yang bertentangan dengan konstitusi, maka keberlakuannya dapat dibatalkan melalui mekanisme pengujian undang-undang atau *judicial review*.

c. Konstitusi memiliki kedudukan yang "istimewa"

Konstitusi sebagai dokumen hukum dan politik menempati kedudukan "istimewa" karena selain substansi atau materi muatannya memuat norma hukum dasar, konstitusi juga berisi piagam kelahiran suatu negara baru (*a birth certificate),* inspirasi merealisasi cita-cita negara (*staatside)* dan cita-cita hukum (*rechtsidee).* Dengan demikian, norma konstitusi dapat mengendalikan norma-norma lainnya. Kedudukan istimewa dari konstitusi ini dinyatakan oleh Albert Blaustin dalam makalahnya yang berjudul "*On Composing Constitution*". Blaustin menyatakan bahwa "*constitution is the queen of legal document",* sehingga konstitusi harus merupakan sumber inspirasi yang penuh dan menjadi sumber hukum utama, dimana tidak boleh satupun perundang-undangan yang boleh bertentangan dengannya.[178]

2.1.7.4.2. Fungsi Konstitusi

Secara singkat, K.C. Wheare dalam bukunya yang berjudul *Modern Constitutions,* memandang bahwa fungsi konstitusi melukiskan seluruh sistem pemerintahan negara, dimana konstitusi mengatur kewenangan dari lembaga-lembaga negara.

[178] Albert Blaustein, "On Composing Constitution", work Paper untuk 15th Blennial Conference on the law of the world, world jurist association (Barcelona Spain, 1991).

Menurut Henc Maarseveen, fungsi konstitusi memiliki arti yang penting untuk menentukan perilaku politik, kewenangan badan-badan pemerintahan dan pembagian kekuasaan. Ia mengklasifikasikan empat fungsi umum konstitusi, yaitu:[179]

a. Fungsi Transformasi

   Pada fungsi ini, konstitusi mencakup tiga aspek, yaitu: (1) konstitusi mentransformasi kekuasaan politik ke dalam istilah hukum, sehingga menjadi "*legal power"* atau kewenangan; (2) konstitusi mentransformasi pendirian politik, kepentingan politik ke dalam norma hukum, sehingga mempunyai kekuatan hukum (*legal force);* dan (3) konstitusi juga mereformasi institusi pemerintahan sesuai dengan pandangan politik yang memiliki pengaruh besar.

b. Fungsi Informasi

   Konstitusi memiliki fungsi sebagai sarana untuk menyampaikan subsistem politik dan hukum kepada masyarakat serta medium informasi bagi dunia internasional tentang sistem ketatanegaraan yang dianut oleh suatu negara.

c. Fungsi regulasi

   Konstitusi merupakan "efek normative" dari perilaku yang diatur, proses pembuatan peraturan atau keputusan dalam kewenangan lembaga-lembaga negara.

d. Fungsi kanalisasi

   Konstitusi menyediakan instrument untuk menyelesaikan masalah ketatanegaraan baik berupa konflik politik maupun sengketa hukum.

[179] Henc van Maarseveen, *et.al., Written Constitutions: A Computerized Comparative Studey,* (New York: Oceana Publications INC., 1978), hlm. 275.

Kemudian, Jerre S. William mengemukakan adanya empat macam fungsi konstitusi, yaitu:[180]

a. Ditetapkannya keberadaan suatu pemerintahan;
b. Pengontrolan hubungan pemerintah pusat dan negara bagian
c. Ditetapkannya dan dilindungi Hak Asasi Manusia
d. Berisi ketentuan-ketentuan yang memungkinkan pemerintah melaksanakan tugas-tugas pokoknya.

Selain itu, Eric Barendt dalam bukunya yang berjudul *An Introduction to Constitutional Law* juga mengemukakan pendapatnya mengenai fungsi konstitusi. Menurut Barendt, konstitusi memiliki fungsi yang bersifat normatif untuk melindungi hak asasi manusia dan mengendalikan kekuasan pemerintahan. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Naoiki Kaboyashi yang menyatakan bahwa fungsi konstitusi adalah untuk merumuskan cara-cara mengendalikan dan membatasi kekuasaan politik di satu pihak dan di pihak lain untuk menjamin hak-hak asasi manusia.[181]

Sejalan dengan pandangan Eric Barendt dan Naoiki Kaboyashi, Menurut R.M. Ananda B. Kusuma, fungsi UUD 1945 meliputi:[182]

a. Fungsi limitasi, yaitu membatasi kekuasaan negara;
b. Menjamin pemerintahan demokratis (prinsip mayoritas yang memerintah dan perlindungan bagi minoritas);
c. Integrase nasional, terlihat pada konfigurasi bentuk negara kesatuan, tertanamnya asas nasionalisme;

---

[180] Jerre S. William, *Constitutional Analysiss in a Nutshell,* (Minnesota: West Publishing, 1979), hlm. 33.

[181] Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia Studi Sosio-legal Atas Konstituante,* (Jakarta: Grafitti, 1956), hlm. 415.

[182] R.M. Ananda B. Kusuma, "Teori Konstitusi", *Jurnal Konstitusi MKRI,* Vol. 3, No.2, (Mei, 2006), hlm. 153.

d. Fungsi proteksi, yaitu perlindungan warga negara melalui adanya jaminan atas hak-hak asasi manusia;
e. Transformasi sosial menuju negara yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Selanjutnya, menurut Jimly Asshiddiqie, konstitusi memiliki fungsi-fungsi sebagai berikut:[183]

a. Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara;
b. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara;
c. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara dengan warga negara;
d. Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara;
e. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli kepada organ negara;
f. Fungsi simbolik sebagai pemersatu (*symbol of unity)*;
g. Fungsi simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation)*;
h. Fungsi simbolik sebagai pusat upacara (*center of ceremony)*;
i. Fungsi sebagai sarana pengendalian masyarakat (*social control),* baik dalam arti sempit hanya di bidang politik maupun dalam arti luas mencakup bidang sosial dan ekonomi; dan
j. Fungsi sebagai sarana perekayasaan dan pembaruan masyarakat (*social engineering* atau *social reform*), baik dalam arti sempit maupun luas.

[183] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia,* hlm. 27.

Menurut A. Mukthie Fadjar, fungsi konstitusi diperinci sebagai berikut:[184]

a. Fungsi ideologis *(ideological function),* dalam hal ini konstitusi memerlukan suatu komitmen terhadap suatu ideologi tertentu;
b. Fungsi nasionalistis (*nasionalistic function),* dalam fungsi ini, konstitusi berfungi memelihara Nasionalisme Negara, yaitu rasa persatuan dan kesatuan akan identitas nasional melalui bendera, lambang, lagu kebangsaan;
c. Fungsi struktur (*structuring function),* yaitu membangun harapan-harapan politik dan bagaimana mewujudkannya. Hal ini juga disebut "fungsi orientasi";
d. Fungsi publikatif (*publicative function),* yaitu sebagai bukti kelahiran (*a birth certificate)* suatu negara untuk menunjukkan eksistensinya dalam komunitas internasional;
e. Fungsi rasionalisasi (*rationalizing function),* yaitu konstitusi mengekspresikan tujuan-tujuan politik dalam terminologi dan formulasi hukum;
f. Fungsi registrasi (*registration function),* dalam hal ini, konstitusi merekam berbagai perkembangan dan konflik politik yang terjadi di suatu negara;
g. Fungsi symbol (*symbol function),* yaitu konstitusi berfungsi untuk memberikan inspirasi bagi masyarakatnya atas kebutuhan manusia atas hak asasi manusia, keadilan, *rule of law,* demokrasi, dsb.; dan
h. Fungsi pembatas (*barrier function),* yakni mencegah atau memberikan batasan agar perubahan-perubahan

[184] Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah: Kajian tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah,* (Purwokerto: STAIN Press, 2010), hlm. 76.

politik dan kenegaraan tidak berlangsung secara anarkis.

2.1.7.4.3. Tujuan Konstitusi

Pada prinsipnya, tujuan konstitusi adalah untuk membatasi kewenangan tindakan pemerintah, untuk menjamin hak-hak warga negaranya, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Menurut Loewenstein dalam bukunya yang berjudul *Political Power and The Governmental Process*, konstitusi sebagai sarana dasar untuk mengawasi proses-proses kekuasaan, sehingga konstitusi mempunyai dua tujuan, yaitu:[185]

a. Untuk memberikan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik; dan
b. Untuk membebaskan kekuasaan dari control mutlak para penguasa, serta menetapkan bagi para penguasa tersebut batas-batas kekuasaan mereka.

Lebih lanjut, James Bryce menyatakan bahwa terdapat tiga tujuan dari pembentukan suatu konstitusi, yakni:[186]

a. Untuk membangun dan mempertahankan kerangka pemerintah di mana pekerjaan negara dapat dilaksanakan secara efisien pada tujuan seperti, kerangka pemerintah berada di satu sisi untuk mengasosiasikan masyarakat dengan pemerintah dan di sisi lain untuk menjaga ketertiban umum, untuk menghindari keputusan terburu-buru dan untuk mempertahankan kelangsungan ditoleransi kebijakan;
b. Untuk memberikan keamanan karena hak-hak dari perseorangan warga negara sebagai pribadi, properti,

[185] Koerniatmanto Soetoprawiro, "Konstitusi: Pengertian dan Perkembangannya", hlm. 31.
[186] Muhamad Rakhmat, *Konstitusi & Kelembagaan Negara*, (Bandung: LoGoz Publishing, 2014), hlm. 79.

dan pendapat, sehingga ia tidak perlu takut dari tirani mayoritas eksekutif; dan

c. Untuk memegang negara secara bersama-sama, tidak hanya untuk mencegah gangguan oleh pemberontakan atau pemisahan diri dari bagian bangsa, tetapi untuk memperkuat kekompakan negara dengan menciptakan mesin yang baik untuk menghubungkan bagian-bagian terpencil dengan pusat, dan dengan motif menarik bagi kepentingan dan sentiment yang semua bagian penduduk menginginkan untuk tetap bersatu di bawah pemerintahan.

Selain itu, menurut Maurice Hauriou, tujuan konstitusi adalah untuk menjaga keseimbangan antara:[187]

a. Ketertiban (*orde);*
b. Kekuasaan (*gezog);* dan
c. Kebebasan (*vrijheid).*

2.1.7.5.Klasifikasi Konstitusi

Apabila hendak mengetahui klasifikasi konstitusi, maka perlu dilakukan dengan cara membandingkan konstitusi dari beberapa negara.[188] Salah satu ahli yang mencoba untuk mengklasifikasikan konstitusi ialah K.C. Wheare dalam bukunya yang berjudul *Modern Constitutions.* Wheare menyebutkan kemungkinan dilakukannya bermacam-macam klasifikasi konstitusi yaitu sebagai berikut:[189]

a. Konstitusi tertulis dan bukan tertulis (*written constitution and no written constitution)*

Konstitusi tertulis merupakan suatu konstitusi yang dituangkan ke dalam sebuah dokumen atau beberapa dokumen yang berbentuk formal. Sedangkan, konstitusi tidak

[187] Maurice Hauriou, *Precis de Droit Constitutionnel* dalam Abu Daud Busro, *Ilmu Negara,* (Jakarta: Bumi Aksara, 1990), hlm. 99.
[188] Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi,* hlm. 25.
[189] K.C. Wheare, *Modern Constitution,* hlm. 14-31.

tertulis merupakan konstitusi yang tidak dituangkan dalam suatu dokumen formal, seperti di Inggris, Israel, dan New Zealand.[190]

b. Konstitusi fleksibel dan rijid (*flexible constitution and rigid constitution)*

Pembagian konstitusi dalam sifatnya yang fleksibel dan rijid ini berkaitan dengan cara dan prosedur perubahannya. Pengklasifikasian ini berasal dari James Bryce dalam karyanya yang berjudul *Studies in History and Jurisprudence.* Bryce menyatakan bahwa konstitusi fleksibel adalah suatu konstitusi yang mengandung ciri-ciri pokok sebagai berikut:[191]

1) Elastis, karena dapat menyesuaikan dirinya dengan mudah;
2) Diumumkan dan diubah dengan cara yang sama seperti undang-undang.

Dengan kata lain, konstitusi yang fleksibel adalah konstitusi yang dapat diubah dengan mudah.

Lain halnya dengan konstitusi rijid, konstitusi rijid memiliki ciri-ciri pokok sebagai berikut:[192]

1) Mempunyai kedudukan dan derajat yang lebih tinggi dari peraturan perundang-undangan yang lain; dan
2) Hanya dapat diubah dengan cara yag khusus atau istimewa.

c. Konstitusi derajat-tinggi dan konstitusi tidak derajat tinggi (*supreme constitution and not ssupreme constitution)*

Konstitusi derajat-tinggi adalah suatu konstitusi yang mempunyai kedudukan tertinggi dalam negara. Konstitusi termasuk dalam kategori tertinggi apabila ia berada di atas

[190] Sri Soemantri M., *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi,* hlm. 80.
[191] James Bryce, "Studies in History and Jurisprudence", Vol. 1., (New York: Oxford University Press, 1901), hlm. 145-254.
[192] Sri Soemantri M., *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi,* hlm. 86.

peraturan perundang-undangan yang lain dan syarat untuk mengubahnya juga lebih berat daripada peraturan perundang-undangan yang lain.[193]

Berbeda dengan Konstitusi yang tidak derajat tinggi, dimana konstitusi ini tidak memerlukan persyaratan yang berat untuk mengubahnya. Cara dan prosedur untuk mengubah konstitusi yang tidak memiliki derajat tinggi ini sama dengan persyaratan untuk mengubah peraturan perundang-undangan lainnya.

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

Klasifikasi konstitusi yang keempat ini berkaitan dengan bentuk suatu negara. Pada prinsipnya, di dunia ini dikenal dua bentuk negara, yaitu negara serikat dan negara kesatuan. Pada negara serikat, terdapat pengaturan dalam konstitusi mengenai pembagian kekuasaan antara pemerintah negara serikat dan pemerintah negara-negara bagian. Sementara itu, pada bentuk negara kesatuan, tidak terdapat pembagian kekuasaan semacam itu, melainkan seluruh kekuasaan dalam negara berada di tangan pemerintah pusat, walaupun terdapat pula negara kesatuan yang bersistem desentralisasi.

e. Kekuasaan sistem pemerintahan presidensial dan konstitusi sistem pemerintahan parlementer (*Presidential executive and Parliamentary executive constitution)*

Sebagaimana yang dikemukakan oleh C.F. Strong, terdapat dua macam sistem pemerintahan yang dianut di dunia, yaitu sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer. Menurut Strong, sistem presidensial memiliki ciri-ciri sebagai berikut:[194]

[193] *Ibid.,* hlm. 81.
[194] Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, hlm. 27-28.

1) Di samping mempunyai kekuasaan "nominal" (sebagai Kepala Negara) Presiden juga berkedudukan sebagai Kepala Pemerintahan yang mempunyai kekuasaan yang besar;
2) Presiden dipilih langsung oleh rakyat atau dewan pemilih, bukan oleh pemegang kekuasaan legislatif;
3) Presiden tidak memegang kekuasaan legislatif; dan
4) Presiden tidak dapat membubarkan pemegang kekuasaan legislatif dan tidak dapat memerintahkan diadakan pemilihan umum. Biasanya Presiden dan pemegang kekuasaan legislatif dipilih untuk masa jabatan yang tetap.

Di sisi lain, sistem pemerintahan parlementer mempunyai ciri-ciri pokok sebagai berikut:[195]

1) Kabinet yang dipilih oleh Perdana Menteri dibentuk oleh atau berdasarkan kekuatan-kekuatan yang menguasai parlemen;
2) Para anggota kabinet seluruhnya atau sebagiannya adalah anggota parlemen;
3) Perdana Menteri bersama dengan Kabinet bertanggung jawab kepada parlemen; dan
4) Kepala Negara dengan saran atau nasihat dari Perdana Menteri dapat membubarkan parlemen dan memerintahkan diadakannya pemilihan umum.

Berdasarkan klasifikasi konstitusi yang telah dijelaskan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa UUD 1945 merupakan konstitusi yang berbentuk tertulis, bersifat rijid, memiliki derajat yang tinggi, merupakan konstitusi kesatuan, dan menganut sistem pemerintahan campuran karena dalam UUD 1945 selain mengatur ciri-ciri sistem pemerintahan

[195] *Ibid.*, hlm. 28.

presidensial, juga mengatur beberapa ciri sistem pemerintahan parlementer.[196]

2.1.7.6.Penafsiran Konstitusi

2.1.7.6.1. Tinjauan Umum Tentang Penafsiran

Secara terminologi, berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, penafsiran berasal dari kata dasar tafsir yang artinya keterangan atau penjelasan. Sedangkan, penafsiran sendiri menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, merupakan suatu proses, cara, perbuatan menafsirkan, upaya untuk menjelaskan arti sesuatu yang kurang jelas.[197]

Menurut Arief Sidharta, menafsirkan atau menginterpretasi, pada intinya adalah kegiatan untuk mengerti atau memahami.[198] Dalam ilmu filsafat, hakikat untuk memahami sesuatu tersebut disebut filsafat hermeneutik. Hermeneutika atau metode memahami atau metode interpretasi dilakukan terhadap teks secara holistic dalam bingkai keterkaitan antara teks, konteks, dan kontekstualisasi.[199]

Menurut Jimly Asshiddiqie, penafsiran merupakan kegiatan yang sangat penting dalam hukum dan ilmu hukum. Penafsiran merupakan metode untuk memahami makna yang terkandung dalam teks-teks hukum untuk dipakai dalam menyelesaikan kasus-kasus atau mengambil keputusan atas hal-hal yang dihadapi secara konkret.[200]

---

196 *Ibid.*

197 Kamus Besar Bahasa Indonesia versi daring, https://kbbi.web.id/tafsir, diakses pada tanggal 18 April 2019 pukul 21.43 WIB.

198 B. Arief Sidharta, dalam Kata Pengantar, Jazim Hamidi, *Hermeneutika Hukum*, Cet. 1, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. xi-xv.

199 Jazim Hamidi, *Hermeneutika Hukum*, Cet. 1, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 45.

200 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2016), hlm. 219.

2.1.7.6.2. Tinjauan Umum Tentang Penafsiran Hukum

Penafsiran hukum merupakan salah satu metode penemuan hukum dalam hal terdapat suatu peraturan yang tidak jelas untuk dapat diterapkan. Undang-undang sebagaimana pada hakikatnya ialah untuk melindungi kepentingan umum. Untuk dapat melaksanakan hal tersebut, maka perlu dilakukannya penegakkan hukum. Namun, seringkali undang-undang tersebut belum memberikan pengaturan yang jelas dan lengkap karena tidak mungkin suatu undang-undang mengatur segala kehidupan manusia. Dengan demikian, pembentukan undang-undang memberikan kebebasan yang luas kepada hakim untuk menafsirkannya. Dengan pengaturan dalam undang-undang yang belum jelas dan lengkap, maka undang-undang tersebut tidak dapat diterapkan secara langsung. Untuk dapat menerapkan ketentuan undang-undang yang berlaku umum dan abstrak sifatnya, pada peristiwa yang konkret dan khusus, ketentuan undang-undang tersebut diberi arti, dijelaskan, atau ditafsirkan, dan diarahkan atau disesuaikan dengan peristiwanya untuk kemudian baru diterapkan pada peristiwanya.[201]

Interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberikan penjelasan yang gambling mengenai teks undang-undang agar ruang lingkup kaidah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu. Penafsiran oleh hakim merupakan penjelasan yang harus menuju kepada pelaksanaan yang dapat diterima oleh masyarakat mengenai peraturan hukum terhadap peristiwa konkret.[202] Akan tetapi, pada dasarnya, menafsirkan undang-undang tidak hanya dapat dilakukan

[201] Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar,* (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2010), hlm.218.
[202] *Ibid*.

oleh hakim saja, melainkan juga dapat dilakukan oleh sarjana hukum lainnya, seperti para yustisi yang mempunyai kepentingan dengan perkara di pengadilan, terutama pengacara dalam melakukan interpretasi atau penafsiran.

Menurut Gadamer sebagaimana yang dikuti oleh Arief Sidharta,[203] ilmu hukum adalah sebuah eksemplar hermeneutik *in optime forma*, yang diaplikasikan pada aspek kehidupan bermasyarakat. Hal ini dikarenakan, dalam menerapkan Ilmu Hukum, ketika menghadapi suatu kasus hukum, maka kegiatan interpretasi tidak hanya dilakukan terhadap teks yuridis, tetapi juga terhadap kenyataan yang menyebabkan munculnya masalah hukum itu sendiri.[204] Gregory Leyh menyatakan bahwa hermeneutika hukum adalah merekonstruksikan kembali dari seluruh problema hermeneutika dan kemudian membentuk kembali kesatuan hermenutika secara utuh, dimana ahli hukum dan teologi bertemu dengan para ahli humaniora.[205]

Menurut Sudikno Mertokusumo, dari beberapa metode penafsiran yang ditemui dalam berbagai literatur, dapat disimpulkan adanya 6 (enam) metode penafsiran hukum, yaitu sebagai berikut:[206]

a. Interpretasi menurut bahasa

   Interpretasi menurut bahasa atau gramatikal merupakan cara penafsiran atau penjelasan yang paling sederhana untuk mengetahui makna ketentuan undang-undang dengan menguraikannya menurut bahasa, susun kata, atau bunyinya. Di sini, arti atau

[203] B. Arief Sidharta, dalam Kata Pengantar, Jazim Hamidi, *Hermeneutika Hukum*, Cet. 1, hlm. Xiii.
[204] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, hlm. 247.
[205] Jazim Hamidi, *Hermeneutika Hukum*, Cet. 1, hlm. 42.
[206] Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, hlm. 219-225.

makna ketentuan undang-undang dijelaskan menurut bahasa sehari-hari yang umum. Metode interpretasi gramatikal ini disebut juga "metode objektif". Hakim wajib mencari arti kata dalam undang-undang dengan cara membuka kamus bahasa atau meminta keterangan ahli bahasa. Menurut Utrecht, cara penafsiran ini merupakan upaya pertama yang ditempuh atau usaha permulaan untuk menafsirkan.[207]

b. Interpretasi teleologis atau sosiologis

Pada interpretasi ini, undang-undang yang masih berlaku tetapi sudah tidak sesuai lagi, diterapkan terhadap peristiwa, hubungan, kebutuhan, dan kepentingan masa kini, tidak peduli apakah hal ini semuanya pada waktu diundangkannya undang-undang tersebut dikenal atau tidak. Dengan kata lain, peraturan perundang-undangan disesuaikan dengan hubungan dan situasi sosial yang baru dalam masyarakat. Metode ini digunakan apabila kata-kata dalam undang-undang dapat ditafsirkan dengan berbagai cara.

Menurut Utrecht, setiap penafsiran undang-undang harus diakhiri dengan penafsiran sosiologis agar keputusan hakim dibuat secara sungguh-sungguh sesuai dengan keadaan yang ada dalam masyarakat. Penafsiran sosiologis merupakan jaminan kesungguhan hakim dalam membuat keputusan, karena keputusannya dapat mewujudkan hukum dalam suasana yang senyatanya dalam masyarakat.[208]

c. Interpretasi sistematis

Dibuatnya suatu undang-undang selalu berkaitan dengan peraturan perundang-undangan lain, dimana

[207] Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia,* (Jakarta: Ichtiar Baru, 1983), hlm. 208.
[208] *Ibid.*, hlm. 216.

tidak ada undang-undang yang berdiri sendiri. Setiap undang-undang merupakan bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan. Metode interpretasi sistematis dilakukan dengan menafsirkan undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan dengan jalan menghubungkannya dengan undang-undang lain. Dengan metode ini, penafsiran undang-undang tidak boleh menyimpang atau keluar dari sistem perundang-undangan.

d. Interpretasi historis

Metode penafsiran historis dilakukan dengan cara meneliti sejarah terjadinya undang-undang tersebut. Terdapat dua macam interpretasi historis, yaitu penafsiran menurut sejarah undang-undang dan penafsiran menurut sejarah hukum.

Penafsiran menurut sejarah undang-undang bertujuan untuk mencari maksud ketentuan undang-undang seperti dilihat dari pemikiran atau kehendak pembentuk undang-undang pada saat pembentukannya. Penafsiran ini dapat dilakukan dengan cara mencermati laporan-laporan perdebatan dalam perumusannya, surat-surat yang dikirim berkaitan dengan kegiatan perumusan, dan lain-lain. Interpretasi menurut sejarah undang-undang ini disebut juga interpretasi subjektif karena penafsir menempatkan diri pada pandangan subjektif pembentuk undang-undang. Sedangkan, penafsiran menurut sejarah hukum merupakan metode interpretasi yang hendak memahami undang-undang dalam konteks seluruh sejarah hukum. Penafsiran menurut sejarah hukum dilakukan dengan

menyelediki asal naskah dari sistem hukum yang pernah diberlakukan, termasuk pula meneliti asal naskah dari sistem hukum lain yang masih diberlakukan di negara lain.[209]

Menurut Scholten, bagi hakim, makna penafsiran historis berdasarkan kebutuhan praktik. Penafsiran menurut historis pada hakikatnya hanya merupakan pedoman saja, karena hukum bersifat dinamis dan perkembangan hukum mengikuti perkembangan masyarakat.[210] Akan tetapi, penafsiran historis tidak hanya menelaah risalah sebagai *story* perumusan naskah, tetapi juga menelaah sejarah sosial, politik, ekonomi, dan *social event* lainnya ketika rumusan naskah tersebut dibahas.[211]

e. Interpretasi komparatif

Interpretasi komparatif ialah metode penafsiran dengan cara menjelaskan berdasarkan perbandingan hukum. Metode ini biasanya digunakan bagi hukum yang timbul dari perjanjian internasional.

f. Interpretasi futuristis

Interpretasi futuristis atau metode penemuan hukum yang bersifat antisipasi adalah penjelasan ketentuan undang-undang dengan berpedoman pada undang-undang yang belum mempunyai kekuatan hukum.

g. Interpretasi restriktif dan ekstensif

Interpretasi restriktif adalah penjelasan atau penafsiran yang bersifat membatasi. Sedangkan, interpretasi ekstensif adalah metode penafsiran

[209] *Ibid.*, hlm. 209.
[210] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, hlm. 225.
[211] *Ibid.*

dengan melampaui batas-batas yang ditetapkan oleh interpretasi gramatikal.

Sementara itu, Visser't Hoft mengemukakan adanya 7 (tujuh) model penafsiran hukum, yaitu sebagai berikut:[212]

a. Penafsiran gramatikal

   Dalam model ini, penafsiran gramatikal yang dimaksud memiliki pengertian yang sama dengan apa yang telah dikemukakan sebelumnya.

b. Penafsiran sistematis

   Menurut Visser't, dalam sebuah sistem hukum yang menitikberatkan pada kodifikasi, merujuk pada sistem undang-undang atau kitab undang-undang merupakan hal yang biasa. Perundang-undangan adalah sistem, sehingga ketentuan-ketentuan yang ada di dalamnya saling berhubungan.

c. Penafsiran sejarah undang-undang

   Penafsiran dengan cara merujuk pada sejarah penyusunannya, membaca risalah, catatan pembahasan oleh komisi-komisi dan naskah-naskah lain yang berhubungan dengan pembahasan termasuk surat-menyurat yang berhubungan dengan penyusunan suatu undang-undang.

d. Penafsiran sejarah hukum

   Penafsiran ini dilakukan dengan cara menentukan arti dari suatu rumusan norma hukum dengan melihat sejarah dari isi norma atau pengertian hukum dengan mencari keterkaitan dengan pendapat dari penulis-penulis atau konteks kemasyarakatan pada masa lalu.

e. Penafsiran teleologis

   Penafsiran teleologis merupakan penafsiran dengan cara mengacu kepada formulasi norma hukum

[212] Ph. Visser't Hoft, *Penemuan Hukum,* diterjemahkan oleh B. Arief Sidharta, (Bandung: Laboratorium Hukum Universitas Parahyangan, 2001), hlm. 30.

menurut tujuan dan jangkauannya. Penafsiran teleologis memperhitungkan terhadap konteks fakta kemasyarakatan aktual.

f. Penafsiran antisipatif

Metode penafsiran ini dilakukan dengan cara merujuk Rancangan Undang-Undang (RUU) yang sudah disiapkan untuk dibahas atau sedang dibahas dalam parlemen. Dengan cara ini, hakim melihat ke masa yang akan datang (*forward looking)*.[213]

g. Penafsiran evolutif-dinamis

Penafsiran ini dilakukan karena adanya perubahan pandangan dan situasi masyarakat. Salah satu ciri penting dari penafsiran ini adalah adanya pengabaian maksud pembentuk undang-undang karena adanya perubahan tersebut.

Selain metode penafsiran hukum di atas, terdapat pula beberapa metode penafsiran hukum lainnya yang dikemukakan oleh Jazim Hamidi, Sudikno Mertokusumo, A. Pitlo, Achmad Ali, Yudha Bhakti, dan Ronald Dworkin, yakni sebagai berikut:[214]

a. Interpretasi gramatikal
b. Interpretasi historis
c. Interpretasi sistematis
d. Interpretasi sosiologis atau teleologis
e. Interpretasi komparatif
f. Interpretasi futuristic
g. Interpretasi restriktif
h. Interpretasi ekstentif
i. Interpretasi autentik
j. Interpretasi interdisipliner

[213] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara,* hlm. 228.
[214] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara,* hlm. 228-246.

Menurut Pitlo dan Sudikno, penafsiran interdisipliner ialah penafsiran dengan menggunakan bantuan dari banyak cabang ilmu pengetahuan, banyak cabang ilmu hukum sendiri, ataupun dari banyak metode penafsiran. Metode ini dianggap penting karena banyak kasus yang kompleks yang tidak dapat dipecahkan apabila hanya melihat dari satu sudut pandang saja.

k. Interpretasi multidisipliner

Penafsiran model ini merupakan penafsiran yang dilakukan dengan menggunakan bantuan penafsiran menurut suatu cabang ilmu di luar ilmu hukum saja tanpa memerlukan pendekatan interdisiplin yang menyeluruh.

l. Metode penafsiran kreatif (*creative interpretation)*

Menurut Dworkin, interpretasi kreatif digunakan hanya terhadap kasus khusus dari interpretasi lisan. Penafsiran ini bertujuan untuk mengathui maksud dari penyusun atau maksud dalam tulisan. Interpretasi ini tidak sekedar untuk menangkap makna dalam percakapan, melainkan juga untuk mengontruksikan atau menyusun makna. Penafsiran kreatif dalam pandangan konstruktif adalah interaksi antara maksud dan tujuan.[215]

m. Penafsiran artistik

Penafsiran artistic dilakukan melalui pemaknaan ungkapan kesadaran mental. Penafsiran ini tidak selalu bermaksud mengidentifikasikan beberapa jenis kesadaran pikiran dalam menggunakan pengaruhnya terhadap pikiran penyusun ketika dia mengatakan,

[215] Ronald Dworkin, *Law's Empire*, (Cambridge, Massachusetts, London, England: The Belknap Press of Harvard University Press, 1986), hlm. 51.

menulis, atau melakukan sesuatu.[216] Dalam hal ini, maksud penafsiran artistic ialah lebih kompleks dan problematical.[217]

n. Penafsiran konversasional (*conversational interpretation)*

Penafsiran ini menandai makna dalam menjelaskan motif-motif dan maksud-maksud mengenai makna yang dirasakan pembicara, menyimpulkan sebagai pernyataan tentang maksud pembicara dalam mengatakan apa yang ia perbuat. Di sini, penafsir hendak menemukan maksud atau makna yang diucapkan oleh orang lain dalam berbagai peristiwa yang secara tepat untuk makna dalam masyarakat.

2.1.7.6.3. Tinjauan Umum Tentang Penafsiran Konstitusi

Istilah 'penafsiran konstitusi' merupakan terjemahan dari *constitutional interpretation.*[218] Menurut Albert H.Y. Chen, penafsiran konstitusi merupakan penafsiran terhadap ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam konstitusi atau undang-undang dasar atau *interpretation of the Basic Law.*[219]

Satjipto Rahardjo dengan mengutip pendapat Fitzgerald mengemukakan bahwa secara garis besar, penafsiran dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam, yaitu:[220]

---

[216] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara,* hlm. 243.
[217] Ronald Dworkin, *Law's Empire,* hlm. 51.
[218] Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 63.
[219] Albert H.Y. Chen, *The Interpretation of the Basic Law-Common Law and Mainland Chinese Perspectives,* (Hong Kong: Hong Kong Journal Ltd., 2000), hlm. 1.
[220] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum,* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 95.

a. Interpretasi harfiah, yaitu interpretasi yang semata-mata menggunakan kalimat dari peraturan sebagai pegangannya.
b. Interpretasi fungsional atau interpretasi bebas, yaitu penafsiran ini tidak mengikat diri sepenuhnya pada kalimat dan kata-kata peraturan (*lietra legis).* Penafsiran ini mencoba untuk memahami maksud sebenarnya dari suatu peraturan dengan menggunakan berbagai sumber lain yang dianggap bisa memberikan kejelasan yang lebih memuaskan.

Mengenai metode penafsiran konstitusi (*constitutional interpretation methode),* Bobbitt mengidentifikasikan 6 (enam) macam metode penafsiran konstitusi, yakni:[221]

a. Pendekatan kalangan originalis

Kalangan originalis ini menitikberatkan penafsiran konstitusi berdasarkan pemahaman dan tujuan konstitusi dari pendapat para penyusun konstitusi.[222] Terdapat 3 metode penafsiran konstitusi yang digunakan oleh kalangan originalis, yaitu:

i. Penafsiran tekstual (*textualism or literalism)*

Penafsiran ini merupakan bentuk atau metode penafsiran konstitusi yang dilakukan dengan cara memberikan makna terhadap arti dari kata-kata di dalam dokumen atau teks yang dibuat oleh lembaga legislatif.[223] Penafsiran ini menekankan pada pengertian atau pemahaman terhadap kata-kata yang tertera dalam konstitusi

[221] Albert H.Y. Chen, *The Interpretation of the Basic Law-Common Law and Mainland Chinese Perspectives*, hlm. 5.
[222] Muchamad Ali Safa'at, Aan Eko Widiarto, dan Fajar Laksono Suroso, "Pola Penafsiran Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Periode 2003-2008 dan 2009-2013", *Jurnal Konstitusi,* Vol. 14, No. 2, (Juni, 2017), hlm. 240. (236-261).
[223] Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi,* hlm. 74.

sebagaimana yang pada umumnya dilakukan oleh kebanyakan orang.[224]

Kalangan tekstualis menjadikan teks sebagai pedoman utama hakim dalam memutuskan perkara. Para ahli hukum menyebut paham tersebut dengan *strict constructionism*, dimana keputusan semata-mata didasari kepada pernyataan teks dalam undang-undang tertulis, dengan syarat makna dari kata-kata dalam konstitusi tersebut bersifat multi tafsir.[225]

ii. Penafsiran historis (*original intent)*

Penafsiran ini didasarkan pada sejarah konstitusi itu dibahas, dibentuk, diadopsi, atau diratifikasi oleh pembentuknya atau ditandatangani institusi yang berwenang. Menurut Anthony Mason, penafsiran ini merupakan penasfiran yang sesuai dengan pengertian asli dari teks atau istilah-istilah yang terdapat dalam konstitusi dan biasanya digunakan untuk menjelaskan teks, konteks, tujuan dan struktur konstitusi.

iii. Penafsiran fungsional atau structural

Penafsiran fungsional atau structural merupakan metode penafsiran yang dilakukan dengan cara mengaitkan aturan dalam undang-undang dengan Konstitusi yang mengatur tentang struktur-struktur ketatanegaraan.

b. Pendekatan kalangan non-originalis

Kalangan ini merupakan penentang dari pemikiran kalangan originalis yang biasanya disebut

[224] *Ibid.*

[225] Muchamad Ali Safaat, Aan Eko Widiarto, dan Fajar Laksono Suroso, "Pola Penafsiran Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Periode 2003-2008 dan 2009-2013", hlm.240.

dengan kalangan modernis atau instrumentalis. Kalangan modernis menggunakan pendekatan dengan meletakkan konstitusi sebagai sebuah undang-undang yang harus menyesuaikan terhadap perkembangan kondisi saat ini. Terdapat 3 (tiga) metode penafsiran konstitusi yang digunakan oleh para kalangan non-originalis ini, yaitu sebagai berikut:

1) Penafsiran doktrinal (*doctrinal/stare decisis)*

   Penafsiran doktrinal merupakan metode penafsiran dengan cara memahami suatu aturan undang-undang melalui praktik peradilan. Penafsiran ini biasanya digunakan oleh *common law*. Penafsiran ini didasari pada praktik-praktik peradilan yang telah terjadi dengan melihat dari pandangan para ahli hukum, makna yang dipahami legislatif, eksekutif, atau yurisprudensi, berdasarkan kepada prinsip-prinsip yang bersifat normative.[226]

2) Penafsiran prudensial (*prudential)*

   Penafsiran prudensial merupakan metode penafsiran yang dilakukan dengan cara mencari keseimbangan antara biaya-biaya yang harus dikeluarkan atau faktor-faktor eksternal dan keuntungan-keuntungan yang diperoleh dari penerapan suatu aturan tertentu. Penafsiran ini menggunakan pertimbangan yang menolak adanya intervensi dari luar yang dapat mempengaruhi pertimbangan hakim.

3) Penafsiran etikal (*ethical)*

   Penafsiran etikal merupakan metode penafsiran yang dilakukan dengan cara

[226] Muchamad Ali Safaat, Aan Eko Widiarto, dan Fajar Laksono Suroso, "Pola Penafsiran Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Periode 2003-2008 dan 2009-2013", hlm.241.

menurunkan prinsip-prinsip moral dan etika sebagaimana yang terdapat dalam konstitusi.[227] Penafsiran ini menggunakan cara berpikir filsafat atau moral. Menurut kalangan penafsiran ini, suatu keputusan harus didasarkan kepada perasaan keadilan tanpa mempertimbangkan apa yang diatur secara tertulis dalam aturan hukum.

c. Pendekatan kalangan naturalis

Kalangan ini berpendapat bahwa keputusan atau penafsiran hakim harus didasarkan kepada apa yang dibutuhkan oleh hukum alam, kemanusiaan dan kondisi riil atau ekonomi yang sedang terjadi, atau juga terhadap kemungkinan sesuatu yang akan terjadi.

Dalam penafsiran konstitusi, maka pengklasifikasian penafsiran yang digunakan adalah sebagai berikut:[228]

Tabel 2.1.7.6.3. 1. Kelompok Penafsiran

Kelompok Penafsiran	**Sub Kelompok Penafsiran**	**Ciri-ciri**
Originalis	*Textualist*	Teks konstitusi sebagai acuan utama
	Historical/original intent	Makna melalui analisa sejarah penyusunan
	Functional/structural	Struktur konstitusi dan kaitannya dengan sejarah pembentukan untuk harmonisasi sistem
Non	*Doctrinal*	Didasarkan pada ajaran hukum yang diterima dan digunakan

[227] Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, hlm. 76.
[228] Muchamad Ali Safaat, Aan Eko Widiarto, dan Fajar Laksono Suroso, "Pola Penafsiran Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Periode 2003-2008 dan 2009-2013", hlm.242.

Originalis		dalam praktik
	Prudential	Menolak campur tangan non hukum
	Ethical	Perasaan keadilan, keseimbangan dari berbagai kepentingan, dan apa yang baik dan benar.

2.1.7.7.Perubahan Konstitusi

Perubahan dalam istilah asing mencakup dua pengertian, yaitu:[229]

a. *Constitutional amendment,* yaitu mengamandemen konstitusi berupa penambahan bab, pasal, ayat (*addition)* dan perbaikan (*revision),* serta pencabutan atau penghapusan bab, pasal, dan ayat (*repeal).*
b. *Constitutional reform,* yaitu pembaruan konstitusi atau dikenal juga sebagai *constitutional renew.*

Tim Kajian Amandemen FH Universitas Brawijaya mengidentifikasi perubahan konstitusi mengandung 4 (empat) arti, yaitu:[230]

a. Menambah atau mengurangi redaksi dan/atau isi konstitusi menjadi lain dari semula;
b. Mengubah redaksi dan/atau isi UUD sebagian atau seluruhnya;
c. Memperbaharui UUD dengan cara merinci dan menyusun ketentuannya menjadi lebih jelas, tegas, dan sistematis;
d. Pembaharuan sendi-sendi bernegara, seperti dasar bernegara, dan bentuk pemerintahan.

[229] I Dewa Atmadja, *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945,* hlm. 58.
[230] *Ibid.,* hlm. 59

Dalam Hukum Konsitusi, dikenal adanya 3 (tiga) sistem perubahan konstitusi, yakni:[231]

a. Sistem penggantian, yaitu perubahan konstitusi dengan cara menggnati konstitusi yang lama dengan yang baru. Contoh negara yang menganut sistem ini ialah negara-negara Eropa, khususnya Belanda.
b. Sistem amandemen, yaitu perubahan konsittusi yang "lama" tetap dipertahankan, sedangkan perubahan diletakkan dalam lampiran yang dinamakan "amandemen". Contoh negara yang menganut sistem ini ialah konsitutsi Amerika.
c. Sistem addendum, yaitu perubahan konsittusi dengan mempertahankan "naskah konstitusi" dank e dalamnya disisipkan bab, pasal yang diubah. Contoh negara yang menggunakan sistem perubahan ini ialah Indonesia.

Menurut George Jellinek, terdapat 2 (dua) cara yang dapat dilakukan untuk melakukan perubahan konstitusi, yaitu:[232]

a. *Verfassung Anderung*, yaitu perubahan konstitusi yang dilakukan secara sengaja dengan cara formal. Perubahan konsittusi ini dilakukan karena adanya kesepakatan dari badan yang berwenang untuk mengubah konstitusi sesusai dengan ketentuan norma yang ditetapkan dalam konstitusi suatu negara.
b. *Verfassung Wandlung*, yaitu perubahan konstitusi melalui cara-cara "istimewa", non-formal yakni cara-cara di luar ketentuan yang ditetapkan dalam norma konstitusi, seperti dengan jalan revolusi, kudeta atau perebutan kekuasaan.

Kemudian, pendapat K.C. Wheare dalam bukunya yang berjudul *Modern Constitution*, menyebutkan 4 (empat) cara perubahan konstitusi, yakni:[233]

---

[231] *Ibid.*, hlm. 60.
[232] Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta: Aksara Baru, 1977), hlm.41.
[233] K.C. Wheare, *Modern Constitution*, hlm. 67-136.

a. *Formal Amandement,* yaitu perubahan konstitusi yang dilakukan sesuai dengan ketentuan norma-norma yang ditetapkan dalam konstitusi itu sendiri;
b. *Some Primary Forces,* yakni perubahan konstitusi karena adanya desakan dari partai-partai politik yang menguasai parlemen atau beberapa kekuatan yang bersifat primer;
c. *Judicial Constitution,* yaitu perubahan konstitusi yang dilakukan melalui penafsiran hakim. Hal ini dapat dilakukan melalui mekanisme *judicial review* atau *constitutional review;*
d. *Usage and convention,* yaitu perubahan konstitusi yang terjadi melalui proses yang terjadi dalam masyarakat melalui kebiasaan dan konvensi karena kesepakatan masyarakat.

Menurut C.F. Strong, pada prosedur perubahan konstitusi, terdapat 4 (empat) macam cara yang dapat digunakan, yaitu:[234]

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

   Perubahan konstitusi ini dapat terjadi melalui tiga macam kemungkinan, yaitu: (1) bahwa untuk mengubah konstitusi, sidang pemegang kekuasaan legislatif harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya sejumlah anggota tertentu, dimana hal ini disebut kuorum; (2) bahwa untuk mengubah konstitusi, lembaga perwakilan rakyatnya harus dibubarkan dan kemudian diselenggarakan pemilihan umum, dan lembaga perwakilan rakyat yang diperbaharui inilah yang kemudian melaksanakan wewenangnya untuk mengubah konstitusi; dan (3) cara ini berlaku dalam sistem dua kamar, dimana untuk mengubah konstitusi, kedua kamar lembaga perwakilan rakyat harus mengadakan sidang gabungan.

[234] C.F. Strong, *Modern Political Constitutions,* hlm. 146-148.

b. Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh rakyat melalui referendum

Apabila terdapat kehendak untuk mengubah konstitusi, maka lembaga negara yang diberi wewenang untuk itu mengajukan usul perubahan kepada rakyat dalam suatu referendum atau publisit. Dalam referendum atau publisit ini, rakyat menyampaikan pendapatnya dengan jalan menerima atau menolak usul perubahan yang telah disampaikan kepada mereka.

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

Cara perubahan ini berlaku untuk negara yang berbentuk negara serikat. Perubahan konstitusi harus dilakukan dengan persetujuan sebagian terbesar negara-negara bagian dalam negara serikat tersebut. Usul perubahan konstitusi mungkin diajukan oleh negara serikat, dalam hal ini lembaga perwakilan rakyatnya, akan tetapi, keputusan akhir berada di tangan negara-negara bagian. Di samping itu, usul perubahan dapat pula berasal dari negara-negara bagian.

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

Cara perubahan ini dapat dijalankan baik dalam negara serikat maupun kesatuan. Apabila ada kehendak untuk mengubah konstitusi, maka sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dibentuk suatu lembaga negara khusus yang tugas serta wewenangnya hanya mengubah konstitusi. Usul perubahan dapat berasal dari pemegang kekuasaan perundang-undangan dan dapat pula berasal dari lembaga negara khusus tersebut. Setelah lembaga tersebut selesai melaksanakan tugasnya untuk mengubah konstitusi, maka setelah itu ia akan bubar.

Menurut K.C. Wheare, terdapat 4 (empat) tujuan yang hendak dicapai dalam usaha mempertahankan konstitusi dengan jalan mempersulit perubahannya, yaitu sebagai berikut:[235]

a. Agar perubahan konstitusi dilakukan pertimbangan yang matang, tidak secara serampangan dan dengan sadar atau dikehendaki;
b. Agar rakyat mendapat kesempatan untuk menyampaikan pendapatnya sebelum perubahan tersebut dilakukan;
c. Agar yang berlaku di negara serikat, kekuasaan negara serikat dan kekuasaan negara-negara bagian tidak diubah semata-mata oleh perbuatan-perbuatan masing-masing pribadi secara individu; dan
d. Agar hak-hak perserorangan atau kelompok seperti kelompok minoritas bahasa atau kelompok minoritas agama atau kebudayaannya mendapatkan jaminan.

Selain itu, sebagaimana yang dinyatakan oleh C.F. Strong maupun K.C. Wheare, salah satu cara perubahan konstitusi yang dapat ditempuh ialah melalui konvensi. Suatu konvensi kerap diartikan sebagai aturan hukum kebiasaan mengenai hukum public, hukum kebiasaan yang tidak tertulis di bidang ketatanegaraan. Konvensi ketatanegaraan juga dapat diartikan sebagai perbuatan ketatanegaraan yang dilakukan secara berulang-ulang sehingga dapat diterima dan ditaati dalam praktik ketatanegaraan, walaupun ia sebenarnya bukan merupakan hukum.[236]

2.1.8. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan merupakan hasil karya atau produk hukum dari lembaga dan/atau pejabat negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku.[237] Maria Farida menyatakan bahwa istilah perundang-undangan

[235] K.C. Wheare, *Modern Constitution*, hlm. 83.
[236] Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta: Aksara Baru, 1977), hlm.31-46.
[237] Mahendra Kurniawan, *et. al.*, *Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif*, Cet. Ke 1, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007), hlm. 5.

(*legislation, wetgeving, atau gezetzgebbung*) mempunyai dua pengertian:[238]

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

Adapun substansi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan biasa dikenal dengan istilah materi muatan perundang-undangan.[239] Istilah materi muatan ini pertama kali dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi yang digunakan sebagai pengganti kata Belanda "*het onderwerp*".[240] Materi muatan peraturanan perundang-undangan, tolak ukurnya hanya dapat dikonsepkan secara umum. Semakin tinggi kedudukan suatu peraturan perundang-undangan, semakin abstrak dan mendasar materi muatannya. Begitu juga sebaliknya semakin rendah kedudukan suatu peraturan perundang-undangan semakin semakin rinci dan semakin konkrit juga materi muatannya.[241] Materi muatan peraturan semakin mengkerucut sehingga materi muatan yang terbawah sebagai hasil residu peraturan di atasnya. Materi muatan peraturan perundang-undangan sangat terkait dengan jenis peraturan perundang-undangan karena rincian jenis peraturan perundang-undangan membedakan materi muatan masing-masing jenis tersebut. Untuk mempermudah penentuan materi muatan peraturan perundang-undangan dapat digunakan penelahaan secara residu, di samping pemahaman mengenai materi muatan itu sendiri. Dalam ilmu perundang-undangan, telah dikenal teori

---

[238] *Ibid.*

[239] Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No 5234, Ps. 1 Angka 13.

[240] A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*: *Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV*, (Disertasi Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 194.

[241] Mahendra Kurnia, *et. al., Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif*, hlm. 9.

yang berjenjang yang menyatakan bahwa semakin tinggi tingkat peraturan, semakin meningkat keabstrakannya. Sebaliknya, semakin rendah tingkat peraturan, semakin meningkat kekonkritkannya. Hipotesis yang dapat digambarkan adalah jika peraturan yang paling rendah, penormaannya masih bersifat abstrak, maka peraturan tersebut kemungkinan besar tidak dapat dilaksanakan atau ditegakkan secara langsung karena masih memerlukan peraturan pelaksanaan atau petunjuk pelaksanaan.

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

1. Materi Muatan UUD NRI 1945

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

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

Apabila dilihat dari tiga materi muatan tersebut, maka ternyata UUD NRI 1945 telah memuat tiga pokok materi muatan yang harus diatur dalam konstitusi.[242] Namun, bila kita mengacu pada UUD NRI 1945, maka materi muatan yang diatur adalah mengenai:[243]

a. Hak asasi manusia.
b. Hak dan kewajiban warga negara.
c. Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara.

---

[242] Saifudin, "Hubungan Antara Materi Muatan Penjelasan Dan Materi Muatan Batang Tubuh UUD 1945 Studi Tentang Sistem Pemerintahan Negara", *Jurnal Hukum*, Vol. 3, No. 5, 1996, hlm 48.

[243] Muhammad Siddiq, "Kegentingan Memaksa Atau Kepentingan Penguasa*," Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum*, Vol. 48, No. 1, (Juni 2014), hlm 270.

d. Wilayah negara dan pembagian daerah.
e. Kewarganegaraan dan kependudukan.
f. Keuangan negara.

Menurut Sri Soemantri, selain hal-hal tersebut, konstitusi sebagai sebuah dokumen formal juga mengandung substansi:

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

2. Materi Muatan Ketetapan MPR/MPRS

Ketetapan MPRS dibentuk, Indonesia belum mengenal hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga tidak ada perdebatan para ahli mengenai penempatan Ketetapan MPR, apakah sejajar dengan UUD NRI 1945 atau setingkat lebih rendah dari UUD NRI 1945.[244] "Ketetapan MPR" sebenarnya bukan merupakan suatu istilah atau bentuk yang disebutkan secara tegas dalam UUD NRI 1945. Kehadiran Ketetapan MPR, menurut Bagir Manan dikarenakan: pertama, adanya ketentuan-ketentuan yang tersirat dalam UUD NRI 1945. Ketentuan inilah yang sekaligus diartikan mengandung kekuasaan tersirat *(implied powers)* yang diakui oleh setiap sistem UUD.kedua, sebagai praktek ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan.[245]

[244] Widayati, "Perbandingan Materi Muatan Ketetapan Mpr Pada Masa Pemerintahan Orde Lama, Orde Baru Dan Era Reformasi", *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Volume III, No. 1 (Januari – April 2016), hlm 128.

[245] Riri Nazriyah, *MPR RI: Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prosfek di Masa Depan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2007, hlm. 169-170.

Menurut Sri Soemantri, materi muatan Tap MPR sampai tahun 1985 dikelompokkan ke dalam 9 (sembilan) kelompok sebagai berikut:[246]

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

Sementara itu, menurut Bagir Manan menilik materi muatannya Tap MPR dapat dibedakan dalam empat jenis, yaitu:[247]

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

Bagir Manan juga mengidentifikasi materi muatan Tap MPR dalam 4 (empat) kelompok yaitu:[248]

1. Yang bersifat mengatur.
2. Yang sifat materinya mengikat umum secara langsung.

---

[246] Sri Soemantri, *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Bandung: CV Remadja Karya, 1985, hlm. 69.
[247] Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997, hlm. 146.
[248] Ibid.

3. Yang materinya merupakan penetapan *(beschikking).*
4. Yang materinya bersifat pernyataan (deklarasi).

Materi muatan Ketetapan MPR dari masa ke masa, seiring dengan pergantian kepemimpinan nasional dan perubahan sistem ketatanegaraan selalu mengalami perubahan. Perubahan zaman, pergantian sistem ketatanegaraan, dan pergantian kekuasaan menentukan materi muatan yang diatur di dalam Ketetapan MPR.[249]

3. Materi Muatan Undang-Undang

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

1. Hak-hak asasi manusia.
2. Hak dan kewajiban warga negara.
3. Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara.
4. Wilayah negara dan pembagian daerah.
5. Kewarganegaraan dan kependudukan
6. Keuangan negara
7. Diperintahkan oleh suatu Undang-undang untuk diatur dengan Undang-undang.
8. Pengesahan perjanjian internasional tertentu.
9. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi dan/atau
10. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

[249] Widyati, *Perbandingan Materi Muatan..*, hlm. 128.

Mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan, Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengaturnya dalam beberapa ketentuan yaitu:

1. Materi Muatan Undang-Undang diatur di Pasal 10 yang menyebutkan Materi Muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:
    a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
    b. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
    c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
    d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau;
    e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
2. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diatur di Pasal 11 yang menyebutkan Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang.
3. Materi muatan Peraturan Pemerintah diatur di Pasal 12 yang menyebutkan Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.
4. Materi muatan Peraturan Presiden diatur di Pasal 13 yang menyebutkan Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.
5. Materi muatan peraturan daerah diatur di Pasal 14 yang menyebutkan Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah

dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

2.1.9. Kekuasaan Negara

2.1.9.1. Sejarah Teori Pembatasan Kekuasaan Negara

Salah satu ciri negara hukum adalah adanya pembatasan kekuasaan.[250] Upaya untuk mengadakan pembatasan kekuasaan muncul untuk menghadapi kondisi kekuasaan negara yang terpusat pada satu orang pada zaman dulu. Pembatasan kekuasaan dilakukan dengan mengadakan pola-pola pembatasan di dalam pengelolaan internal kekuasaan negara itu sendiri. Dalam hal ini, muncul dua pemikiran dari dua tokoh ternama, yakni Montequieu dan John Locke.

Dalam bukunya "*Two Treatieses on Civil Government*," John Locke membagi kekuasaan negara dalam tiga fungsi: legislatif, eksekutif, dan federatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang. Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang. Kekuasaan federatif adalah kekuasaan untuk mengadakan perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri.[251] Menurut John Locke, ketiga kekuasaan negara tersebut harus dipisahkan satu sama lainnya.

Pemikiran selanjutnya, dan yang paling berpengaruh hingga kini, datang dari Montequieu dengan teori *Trias Politica*-nya. Setengah abad setelah John Locke menggagas teori kekuasaan negaranya, Montequieu, seorang pengarang ahli politik dan filsafat Perancis, menulis "*L'Espirit des Lois*." Bagi Montequieu, sebagaimana tertuang dalam bukunya *L'Espirit des Lois*, kekuasaan negara terbagi dalam tiga cabang, yakni kekuasaan

[250] Charles Howard McIlwain, 1974, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Cornell University Press, New York. Hlm. 146.
[251] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 2002), hlm. 150.

legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif.[252] Meskipun sama dalam dua cabang pertama, Montequieu memandang lebih penting untuk memisahkan kehakiman ke dalam suatu cabang kekuasaan tersendiri. Oleh Immanuel Kant, teori ini disebut sebagai *Trias Politica*.[253]

2.1.9.2.Kritik terhadap *Trias Politica*

Dalam membahas pembatasan kekuasaan (*limitation of power*), tentu tak dapat lepas dari pembahasan teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan teori pembagian kekuasaan (*division of power* atau *distribution of power*). Pada umumnya, doktrin pemisahan kekuasaan dianggap berasal dari Montequeiu dengan *trias politica*-nya.[254] Namun, dalam perkembangannya, banyak pula versi yang biasa dipakai oleh para ahli berkaitan dengan penggunaan terminologi pembagian dan pemisahan kekuasaan.

Konsep awal dari pembagian dan pemisahan kekuasaan berasal dari pemikiran John Locke dan Montesquieu. John Locke berpendapat bahwa kekuasan untuk menetapkan aturan hukum tidak boleh dipegang sendiri oleh yang menerapkannya. Sementara itu, Montesquieu berpendapat

> *When the legislative and executive powers are united in the same person, or in the same body of magistrate, there can be no liberty; because apprehensions may arise, lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to execute them in a tyrannical manner.*

---

[252] O. Hood Phillips, Paul Jackson, dan Patricia Leopold, *Constitutional and Administrative Law*, (London: Sweet & Maxwell, 2001), hlm. 10—11.

[253] Susilo Suharto, *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia dalam Periode Berlakunya UUD 1945*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006), hlm. 41.

[254] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016), hlm. 284.

> *Again, there is no liberty, if the judiciary power be not separated frm the legislative and executive. Were it joined with the legislative, the life and liberty of the subject would be exposed to arbitrary control; for the judge would be the the legislator. Were it joined to the executive power, the judge might behave with violence and oppression*.

Dapat ditarik kesimpulan bahwa Montesquie berpendapat bahwa penyatuan kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam satu badan dapat menimbulkan hukum yang tirani dan kekuasaan yudisial harus dipisahkan karena jika disatukan dengan legislatif, hakim yang memutuskan perkara juga merupakan legislator atas hukum yang akan mendasari keputusannya, sementara jika disatukan dengan kekuatan eksekutif, hakim tersebut dapat bertindak dengan kekerasan dan penindasan.

Doktrin pemisahan kekuasaan *Trias Politica* yang digagas Montesquieu banyak mendapat kritik dari para ahli yang menganggapnya sebagai pandangan yang terlalu utopis. Pandangan tersebut, menurut para ahli, disebabkan oleh kekeliruan Montesquieu dalam memahami sistem ketatanegaraan Inggris yang dijadikannya objek telaah untuk mencapai kesimpulan mengenai *trias politica*-nya. Tidak ada satu engara pun di dunia yang sungguh-sungguh menerapkan pemisahan kekuasaan sebagaimana yang diterangkan Montesquieu. Bahkan, struktur dan sistem ketatanegaraan Inggris yang dijadikan objek penelitian dalam menyelesaikan buku *L'Espirit des Lois* (1784) juga tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan seperti yang Ia bayangkan. Pandangan Baron de Montsquieu biasa dikritik sebagai pandangan yang merupakan "*an imperfect understanding of the eighteenth-century English Constitution*."[255]

[255] *Commentaries on the Laws of England*, vol. 1, 1765, hlm. 146—269.

Terdapat banyak pro dan kontra yang muncul di antara para sarjana hukum mengenai pandangan Montesquieu di lapangan ilmu politik dan hukum. Beberapa komentator modern menyimpulkan bahwa pemisahan kekuasaan *Trias Politica* memiliki signifikansi kecil saat ini. Hal ini sebagian dikarenakan legislatif didominasi oleh kesekutif dan sebagian karena terdapat klaim bahwa konsep tersebut memiliki sedikit makna dan digunakan sebagai payung untuk ide-ide yang berbeda dan saling bertentangan. Terdapat pula yang mengidentifikasi pentingnya pemisahan aspek-aspek kekuasaan dalam konstitusi Inggris.[256]

Terdapat pula kritik dari George H. Sabine yang memandang bahwa Montesquieu tidak sepenuhnya tepat. Sebagian besar isi bukunya *L'Espirit des Lois*, seperti keunggulan umum lembaga perwakilan atau keunggulan spesifik sistem juri atau bangsawan turun-temurun, tidak ada hubungannya dengan pemisahan kekuasaan. Lebih lanjut, Sabine menyatakan bahwa bentuk spesifik dari teorinya bergantung pada proposisi bahwa semua fungsi politik harus diklasifikasikan sebagai legislatif, eksekutif, atau yudisial, namun pada titik penting ini ia tidak mencurahkan diskusi apapun. Kelayakan membuat pemisahan radikal antara undang-undang dan proses peradilan, atau antara pembuatan kebijakan dan kontrol atas pelaksanaannya, hampir tidak akan dipuji oleh seorang realis politik di zaman berapapun. Montesquieu, seperti semua orang yang menggunakan teorinya, tidak benar-benar merenungkan pemisahan absolut dari tiga kekuatan tersebut: legislatif harus menemui keinginan eksekutif; eksekutif harus menahan veto terhadap legislasi; dan legislatif harus menggunakan kekuasaan yudisial yang luar biasa.[257]

---

[256] John Adler, *Constitutionalism: The Rule of Law and the Separation of Powers*, cet. 4, (Hamphshire, Palgrave Macmillan, 2002), hlm. 109.

[257] George H. Sabine, *A History of Political Theory*, cet. 3, (New York : Holt, Rinehart, and Winston, 1961), hlm. 558—559.

Kekeliruan Montesquieu ini, menurut Sabine, dipandang berasal dari kekeliruannya akan studi tentang konstitusi Inggris. Setelah perang saudara menghancurkan sisi pemerintahan campuran (*mixed state*) Inggris sehingga ketika Montesquieu mengunjungi Inggris, status kementerian tidak terlalu jelas. Tak seorangpun yang menggunakan bservasi indeenden akan menyimpulkan pemisahakan kekuasaan sebagai ciri khas konstitusi Inggris. Montesuieu dalam hal ini memang tidak mengandalkan pengamatan; Locke dan Harrington-lah yang mengajarinya apa yang harus diharapkan dan selebihnya Ia mengadopsi mitos yang berkembang di kalangan orang Inggris.[258]

2.1.9.3.Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan

Istilah *separation of powers, division of powers, distribution of powers,* dan istilah-istilah pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan lainnya, sebenarnya mempunyai arti yang sama, namun dapat dibedakan berdasarkan konteksnya. Dalam konstitusi Amerika Serikat, istilah *separation of power* dan *division of power* sama-sama digunakan. Perbedaan penggunaannya terletak pada *division of power* digunakan dalam konteks pembagian kekuasaan antara federal dan negara beagian (disebut pula *territorial division of powers* menurut Arthus Mass), sedangkan istiah *separation of power* dipakai dalam konteks pembagian kekuasaan di tingkat pemerintahan federal, yaitu antara *legislature, the executive*, dan *judiciary* (disebut pula *capital division of powers* menurut Arthus Mass).[259]

Dalam bukunya, "*Constitutional Theory*," G. Marshall membedakan ciri-ciri doktrin pemisahan kekuasaan ke dalam lima aspek, yaitu:

a. *differentiation*;

[258] *Ibid*., hlm. 560.
[259] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, hlm. 288.

b. *legal incompability of office holding*;
c. *isolation, immunity, independence*;
d. *checks and balances*;
e. *coordinate status and lack of accountability*.[260]

Pembahasan mengenai kelima ciri tersebut dibahas oleh Jimly Asshiddiqie dalam bukunya Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara.[261] *Pertama*, doktrin pemisahan kekuasaan bersifat membedakan fungsi-fungsi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial. Legislator membuat aturan, eksekutor melaksanakannya, dan pengadilan menilai konflik atau perselisihan yang terjadi dalam pelaksanaan aturan terseut dan menerapkan norma aturan yang bersangkutan untuk menyelesaikan konflik atau perselisihan.

Kedua, doktrin pemisahan kekuasaan menghendaki orang yang menduduki jabatan di lembaga legislatif tidak boleh merangkap pada jabatan di luar cabang legislatif. Meskipun demikian, dalam praktik sistem pemerintahan parlemen, hal ini tidak diterapkan secara konsisten. Para menteri pemerintahan kabinet di Inggris justru dipersyaratkan harus erasal dari mereka yang duduk sebagai anggota parlemen.

Ketiga, doktrin pemisahan kekuasaan juga menentukan bahwa masing-masing organ tidak boleh turut campur atau melakukan intervensi terhadap kegiatan organ yang lain. Hal ini merupakan konsep dasar dari pemisahan kekuasaan. Dengan demikian, independensi masing-masing cabang kekuasaan dapat terjamin dengan sebaik-baiknya.

Keempat, dalam doktrin pemisahan kekuasaan yang juga dianggap paling penting adalah adanya prinsip *checks and balances*. Prinsip ini berarti setiap cabang mengendalikan dan mengimbangi kekuatan cabang-cabang kekuasaan yang lain.

[260] G. Marshall, *Constitutional Theory*, (Clarendon: Oxford University Press, 1971). Bagian 5.
[261] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, hlm. 288—290.

Dengan adanya perimbangan yang saling mengendalikan tersebut, diharapkan tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan di masing-masing organ yang bersifat independen tersebut.

Kelima, doktrin pemisahan kekuasaan memegang prinsip koordinasi dan kesederajatan. Semua organ atau lembaga (tinggi) negara yang menjalankan fungsi legislatif, eksekutif, dan yudisial mempunyai kedudukan yang sederajat. Tak hanya itu, ketiganya memiliki hubungan yang bersifat koordinatif – tidak bersifat subordinatif satu dengan yang lain.[262]

2.1.9.4.Pembatasan Kekuasaan di Indonesia

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, pemisahan kekuasaan cenderung dipahami secara absolut dengan pendapat Montesquieu. Konsep pemisahan kekuasaan tersebut dibedakan secara diametral dari konsep pembagian kekuasaan yang dikaitkan dengan sistem supremasi MPR yang secara mutlak menolak ide pemisahan kekuasaan ala *trias politica* Montesquie. Dalam sidang-sidang BPUPKI pada tahun 1945, Soepomo menegaskan bahwa UUD 1945 tidak menganut dktrin *trias politica* dalam arti paham pemisahan kekuasaan Montesquieu, melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan.[263]

Menurut Jimly Asshiddiqie, setelah UUD 1945 mengalami empat kali perubahan, dapat dikatakan bahwa sistem konstitusi Indonesia telah menganut diktrin pemisahan kekuasaan secara nyata.[264] Beberapa bukti dari pendapat tersebut adalah sebagai berikut:

a. Adanya pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke DPR. Perbandingannya adalah ketentuan Pasal 5 ayat (1)

---

[262] John Alder dan Peter English, *Constitutional and Administrative Law*, (London: Macmillan, 1989), hlm. 57—59.
[263] Saefroedin Bahar, *et. al*., (Ed.), *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI*, (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1992), hlm. 137—290.
[264] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, hlm. 291—292.

UUD 1945 sebelum perubahan dengan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan. Kekuasaan untuk membentuk undang-undang yang sebelumnya berada di tangan Presiden, sekarang beralih ke DPR;

b. Diadopsinya sistem pengujian konstitusional atas undang-undang sebagai produk legislatif oleh Mahkamah Konstitusi. Sebelumnya, mekanisme yang demikian ini tidak dikenal karena pada pokoknya undang-undang tidak dapat diganggu gugat sehingga hakim dianggap hanya dapat menerapkan undang-undang dan tidak boleh menilai undang-undang;
c. Diakuinya bahwa lembaga pelaku kedaulatan rakyat itu tidak hanya terbatas pada MPR, melainkan semua lembaga negara baik secara langsung atau tidak langsung merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat. Presiden, anggota DPR, dan DPD sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat dan karena itu sama-sama merupakan pelaksana langsung prinsip kedaulatan rakyat;
d. MPR juga tidak lagi berstatus sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan merupakan lembaga tinggi negara yang sama derajatnya dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, seperti Presiden, DPR, DPD, MK, dan MA;
e. Hubungan-hubungan antarlembaga tinggi negara itu bersifat saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

Dapat disimpulkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia saat ini berdasarkan UUD NRI 1945 menganut prinsip pembagian kekuasaan berdasarkan prinsip *checks and balances*.

2.1.10. Lembaga Perwakilan

2.1.10.1. Lembaga Perwakilan Rakyat

Menurut Montesquieu, lembaga perwakilan rakyat (*representative body)* dibentuk untuk membuat Undang-Undang, atau untuk melihat apakah Undang-Undang dilaksanakan

sebagaimana seharusnya dan memberikan persetujuan dalam hal kekuasaan eksekutif untuk menentukan penerimaan keuangan publik[265] Montesquieu juga mengemukakan bahwa legislator pada saat negara baru terbentuk satu negara lama sangat korup, berfungsi membuat Undang-Undang Dasar, membagi tanah secara adil, serta membuat Undang-Undang untuk mengatur pembagian tanah secara adil tersebut.[266]

Menurut Carl J. Friedrich dalam bukunya yang berjudul *Constitutional Government and Democarcy: Theory and Practice in Europe and America*, parlemen pada negara-negara modern tidak hanya mewakili keinginan (*will)* dari rakyat, tetapi juga parlemen merupakan tempat membahas (*deliberative).*[267] Menurut Friedrich, parlemen memiliki dua fungsi, yaitu sebagai berikut:

a. *Parliament as representative assemblies*

   Menurut Friedrich, sebagai majelis permusyawaratan rakyat (*representative assemblie),* maka legislasi merupakan fungsi utamanya, yang saat ini lebih merupakan hal yang formal dibandingkan politis, karena secara politik, fungsi legislasi lebih banyak dilakukan oleh birokrasi.[268]

b. *Parliament as deliberative assemblies*

   Parlemen sebagai majelis tempat dilakukannya pembahasan (*deliberative assemblies)* menurut Friedrich merupakan lembaga yang berusaha untuk memecahkan masalah dalam aktifitas masyarakat.[269] Dalam fungsinya sebagai *deliberative assemblies,* maka parlemen melakukan pengawasan terhadap fiskal dan administrasi pemerintahan,

---

[265] Montesquieu, *L'Esprit des Lois* atau *The Spirit of Laws,* diterjemahkan oleh Thomas Nugent, (London: G. Bell and Sons, Ltd., 1914), hlm. 156-160.
[266] *Ibid.*, hlm. 67
[267] Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy Theory and Practice in Europe and America,* (Boston: Ginn and Company, 1949), hlm. 324.
[268] *Ibid.*, hlm. 297
[269] *Ibid.*, hlm. 324.

serta pengawasan terhadap hubungan luar negeri (*control of foreign affairs)*.[270]

Dalam hal fiskal, hubungan antara parlemen dan administratif terjadi dalam hal persetujuan anggaran harus dilakukan oleh parlemen.[271] Pada negara Amerika Serikat dan Perancis sebagaimana banyak dianut oleh negara-negara di dunia yang menggunakan sistem komisi-komisi dalam parlemennya, interpelasi adalah alat yang esensial untuk mengontrol administrasi.[272]

Menurut Jimly Asshiddiqie, pelaksanaan fungsi legislasi dalam pembentukan Undang-Undang menyangkut 4 kegiatan, yaitu sebagai berikut:[273]

a. Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation)*;
b. Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process)*;
c. Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval)*;
d. Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international agreement and treatis or other legal binding documents.*

Mengenai fungsi pengawasan oleh parlemen, Prof. Jimly Asshiddiqie mengemukakan adanya 6 (enam) fungsi pengawasan yang dapat dilakukan oleh parlemen, yaitu:[274]

a. Pengawasan atas penentuan kebijakan (*control of policy making);*

---

[270] *Ibid.*, hlm. 347.
[271] *Ibid.*, hlm. 404.
[272] *Ibid.*, hlm. 344.
[273] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 2,* cet. 1, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 32.
[274] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 2,* cet. 1, hlm. 36.

b. Pengawasan atas pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing)*;
c. Pengawasan atas penganggaran dan belanja negara (*control of budgeting);*
d. Pengawasan atas pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budge implementation)*;
e. Pengawasan atas kinerja pemerintahan (*control of government performances)*;
f. Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat public (*control of political appointment of public officials)* dalam bentuk persetujuan atau penolakan, ataupun dalam bentuk pembertimbangan oleh DPR.

Eksistensi lembaga perwakilan rakyat dalam tatanan kenegaraan di Indonesia merupakan perwujudan penerapan demokrasi perwakilan. Demokrasi perwakilan merupakan salah satu variansi demokrasi, di samping demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi soviet, dan lain sebagainya.[275] Tentunya, keseluruhan variansi tersebut mengakar pada terminologi dasarnya, yakni demokrasi, yang secara harfiah berarti 'rakyat berkuasa' atau *government or rule by the people*.[276] Jadi, demokrasi merupakan gagasan yang meyakini bahwa rakyatlah yang menentukan dan memberi arah serta yang sehidupnya menyelenggarakan kehidupan bernegara.[277]

Adapun sebagai lembaga perwakilan rakyat, parlemen pada umumnya memiliki tiga fungsi:[278]

a. Fungsi pembentukan undang-undang

[275] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, hlm. 152–162.

[276] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1996, hlm. 50.

[277] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pikiran Hukum, Media, dan HAM*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 241.

[278] Muchamad Ali Safa'at, "Kedudukan DPD dalam Struktur Parlemen Indonesia Pasca Perubahan Keempat UUD 1945", (Tesis Magister, Universitas Indonesia, 2004), hlm. 70.

b. Fungsi pengawasan, untuk mengawasi eksekutif agar berfungsi menurut undang-undang yang dibentuk parlemen
c. Fungsi pendidikan politik rakyat, dimana rakyat dapat mengikuti persoalan yang menyangkut kepentingan umum dan menilainya sehingga sadar akan hak dan kewajibannya.

Pada dasarnya, teori perwakilan amat erat hubungannya dengan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi. Seiring dengan perkembangan zaman, kekuasaan rakyat tidak lagi dilaksanakan secara langsung, tetapi disalurkan melalui lembaga perwakilan sebagai realisasi sistem demokrasi tidak langsung. Ada tiga hal yang perlu diperhatikan ketika pengkajian difokuskan pada masalah perwakilan ini. Pertama, menyangkut pengertian pihak yang diwakili. Kedua, berkenaan dengan pihak yang mewakili. Dan ketiga, berkaitan dengan bagaimana hubungan serta kedudukannya.[279] Dalam demokrasi perwakilan, kekuasaan memerintah hanya didapat atas persetujuan rakyat itu sendiri. Namun perwujudan kekuasaan rakyat tidak ternyata pada pemilihan itu sendiri, melainkan kewajiban wakil untuk mengadakan hubungan pertanggungjawaban atas kehendak konstituennya. Mengenai perwakilan ini dapat dipahami lebih lanjut melalui teori-teori perwakilan yang dikenal dengan teori mandat, di samping teori-teori lainnya seperti teori organ, teori sosiologi, teori hukum objektif, dan lain-lain. Teori mandat yang menyangkut hubungan wakil dan konstituennya dikenal beberapa pengertian:[280]

a. Teori mandat imperatif, dimana si wakil sudah mendapat instruksi- instruksi dari yang diwakili, kewenangan si wakil

[279] Eddy Purnama, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Banda Aceh: Syiah Kuala University Press, 2008, hlm. 41

[280] Makmur Amir dan Reni Dwi Purnomowati, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2005, hlm. 11-12.

amat terbatas yaitu pada apa yang telah ditentukan oleh yang diwakili

b. Teori mandat bebas, dimana si wakil mempunyai kebebasan dalam menentukan apa yang akan dilakukan di lembaga perwakilan.
c. Teori mandat representatif, dimana rakyat sebagai pemegang kedaulatan dan sudah memiliki kesadaran bernegara. Rakyat memberikan mandatnya pada badan perwakilan secara keseluruhan untuk melaksanakan kedaulatan tersebut. Wakil tidak mempunyai hubungan langsung dan tidak bertanggungjawab pada yang diwakilnya.

Secara umum dikenal dua cara untuk mengisi keanggotaan lembaga perwakilan, yaitu: melalui pemilihan organis dan mekanis. Dalam pemilihan organis, rakyat dianggap sebagai individu-individu yang bergabung dalam beberapa persekutuan-persekutuan hidup, baik berdasarkan lapisan sosial, profesi maupun asal atau keturunan, misalnya kelompok tani, guru, pekerja dan lain-lain. Dalam persekutuan ini memiliki hak politik untuk menunjuk wakilnya di lembaga perwakilan sesuai dengan yang diminta oleh konstitusi atau undang-undang yang mengatur mengenai lembaga perwakilan tersebut. Dalam pemilihan mekanis, rakyat dianggap sebagai individu-individu yang berdiri sendiri, dimana satu orang mempunyai satu suara (*one man one vote*). Pada sistem ini biasanya dikenal dua cara, yaitu: sistem perwakilan distrik atau biasa disebut sistem mayoritas (*single member constituency*), dan sistem perwakilan proporsional (*multi member constituency*).[281]

[281] *Ibid*. hlm. 44-45.

Terdapat dua jenis perwakilan di dalam lembaga perwakilan rakyat menurut Makmur Amir dan Reni Dwi dalam bukuya, yaitu:[282]

1. *Representation in presence*

   Dalam hal ini, perwakilannya bersifat formal yaitu dipandang dari segi kehadiran fisik. Keterwakilan dianggap ada ketika wakil rakyat secara fisik dan resmi sudah duduk di lembaga perwakilan rakyat. Keterwakilan secara fisik yang dimaksud disini misalnya adalah tersedianya kursi di lembaga perwakilan rakyat untuk kulit hitam, perempuan, atau kaum minoritas yang lain.

2. *Representation in ideas*

   Dalam hal ini, perwakilannya bersifat substantif. Keterwakilan dianggap ada apabila aspirasi dan pendapat rakyat yang diwakili telah diperjuangkan sebisa mungkin setidaknya hingga mempengaruhi perumusan kebijakan di parlemen.

Selain itu, dikenal juga tiga sistem perwakilan dalam fungsi representasi parlemen yang dipraktikkan di berbagai negara demokrasi, yaitu:[283]

1. *political representation* yang menghasilkan wakil-wakil politik;
2. *territorial representation* yang menghasilkan wakil-wakil daerah; dan
3. *functional representation* yang menghasilkan wakil-wakil golongan fungsional.

Hanna F. Pitkin dalam bukunya *The Concept of Representation* mengemukakan terdapat empat jenis perwakilan

[282] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pikiran Hukum,* hlm. 39.

[283] Jimly Asshiddiqie, *ibid*., hlm. 40.

yang terdiri dari dua dimensi, yaitu otorisasi dan akuntabilitas. Dalam dimensi otorisasi, seorang wakil adalah seseorang yang diberikan otorisasi untuk bertindak. Ia memiliki hak untuk melakukan tindakan yang sebelumnya tidak bisa dilakukannya, sementara yang diwakili bertanggung jawab pada konsekuensi dari tindakan sang wakil tersebut. Meskipun terdapat limitasi tindakan perwakilan, hal tersebut berjalan seirama dengan otorisasi yang didapatkannya.[284] Ketika wakil melakukan sesuatu di luar otoritasnya, dia tak lagi menjalankan fungsi perwakilannya. Dalam dimensi akuntabilitas, seorang wakil adalah seseorang yang dapat dimintai pertanggungjawaban dan dapat dimintai jawaban atas apa yang dia lakukan.[285]

Jenis perwakilan kedua adalah deskriptif, yakni adanya para wakil yang berasal dari berbagai kelompok yang diwakili (*standing for*) meskipun tidak bertindak untuk yang diwakilinya. Dengan demikian, para wakil secara inheren tidak melakukan sesuatu untuk orang-orang yang diwakilinya. *Ketiga*, perwakilan simbolik, yakni para wakil merupakan simbol perwakilan dari kelompok atau bangsa yang diwakili. *Keempat*, perwakilan substantif di mana para wakil berusaha bertindak sebaik mungkin atas keinginan dan kehendak orang-orang yang diwakilinya atau publik.[286]

2.1.10.2. Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia

2.1.10.2.1. Konsep Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Usulan mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dikemukakan oleh Muhammad Yamin dalam sidang BPUPKI pada tanggal 11 Juli 1945. Ia menyatakan bahwa:

---

[284] Hanna F. Pitkin, *The Concept of Representation*, hlm. 38—39.

[285] *Ibid*., hlm. 61.

[286] Ramlan Subakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992, hlm. 174.

> "*Di hadapan Kepala Negara dan Wakil Negara itu adalah suatu Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk seluruh rakyat Indonesia, yaitu yang menjadi kekuasaan yang setinggi-tingginya di dalam repulbik. Kekuasaan yang dipegang oleh permusyawaratan seluruh rakyat Indonesia diduduki, tidak saja oleh wakil daerah-daerah Indonesia, tetapi semata-mata pula oleh wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak."*

Selain Muhammad Yamin, Soekiman juga turut mengemukakan pendapatnya pada Pembahasan Rancangan Undang-Undang Dasar pada tanggal 15 Juli 1945, yaitu:

> "*Menilik tingkat kecerdasan masyarakat kita, maka untuk sementara waktu, kedaulatan rakyat diwujudkan, dijelmakan dalam sebuah badan saja dulu, yang dinamakan Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang sedikitnya sekali dalam bersidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden serta untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara."*

Indonesia mengusung kedaulatan rakyat dan merekoginisi rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945). Dalam tatanan lembaga negara, rekognisi tersebut diejawantahkan dalam bentuk demokrasi perwakilan yang direpresentasikan oleh entitas Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sejalan dengan pemahaman tersebut, Jimly

Asshiddiqie berpendapat bahwa kedaulatan rakyat layaknya diwujudkan melalui instrumen hukum dan sistem kelembagaan negara dan pemerintah dalam konstelasi institusi hukum yang tertib.[287]

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah salah satu lembaga dari sistem ketatanegaraan Indonesia yang disebut dan diatur dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945 (UUD NRI 1945) bersama dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Sebelum reformasi, UUD 1945 Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa "kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR." Sebelum amandemen pula, secara hierarkis, posisi MPR lebih superior dibandingkan dengan lembaga negara lainnya. Hal ini ditegaskan dalam Penjelasan UUD 1945 yang menyebutkan bahwa MPR merupakan penyelenggara negara sekaligus pemegang kekuasaan negara tertinggi (*idie gezamte staatgewalt liege allein bei dar Majelis).*[288] MPR adalah perwujudan dari seluruh rakyat Indonesia dalam sebuah entitas, sehingga dapat dikatakan bahwa MPR adalah pelaksana kedaulatan rakyat.[289]

Kedaulatan sendiri, menurut Jean Bodin, memiliki 4 (empat) karakteristik pokok, yaitu permanen, asli, bulat (tidak dapat dibagi-bagi), dan tidak terbatas.[290] Terkait dengan karakteristik kedaulatan tersebut, dapat disimpulkan

---

[287] Nike K. Rumokoy, "Kedaulatan dan Kekuasaan dalam UUD 1945 dalam Pembentukan Hukum di Indonesia", *Jurnal Hukum Unsrat,* Vol. 23, No.9, (April, 2017), hlm. 2.

[288] Anonim, "Wacana Pemberlakuan Kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) ke dalam Undang-Undang Dasar", http://bhp.co.id/2016/06/13/wacana-pemberlakuan-kembali garis-besar-haluan-negara-gbhn-ke-dalam-undang-undang-dasar/, diakses pada tanggal 19 Juni 2019 pukul 14.12 WIB.

[289] Padmo Wahyono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini,* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm. 67.

[290] Sutoyo, "Konsep Kedaulatan Rakyat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945", tulisan disampaikan pada *focus group discussion* (FGD) Lembaga Pengkajian MPR RI bekerja sama dengan Pusat Pengkajian Pancasila Universitas Malang, Malang 3 Mei 2016, diakses melalui http://lab.pancasila.um.ac.id/wp-content/uploads/2016/06/Konsep-Kedaulatan-Rakyat-dalam-Undang-Undang-Dasar-Negara-Republik-Indonesia-Tahun-1945-Oleh-Dr.-Sutoyo-S.H.-M.Hum ..pdf, diakses pada tanggal 19 Juni 2019 pukul 14.15 WIB.

bahwa MPR sebagai lembaga pelaksana kedaulatan yang memiliki supremasi tersendiri apabila dibandingkan dengan lembaga negara yang lain. Mengingat krusialitas kedudukan dan atribusi kedaulatan yang disematkan kepada MPR, UUD 1945 sebelum perubahan memberikan beberapa kewenangan kepada MPR, di antaranya ialah mengubah UUD, memilih dan mengangkat presiden dan wakil presiden, hingga menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara.[291]

Seiring dengan adanya dinamika politik dan reformasi pada tahun 1998, hierarki antar lembaga negara mengalami perubahan. MPR tidak lagi menjadi lembaga yang superior apabila disandingkan dengan lembaga negara lain. Pernyataan dalam UUD 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR dihapus dan diganti dengan pernyataan yang menempatkan kedaulatan tertinggi di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD, sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Limitasi dan restriksi wewenang MPR dengan adanya pergantian ini, paling signifikan ditandai dengan dihapuskannya haluan politik negara yang dimuat dalam GBHN dan hilangnya kewenangan MPR untuk menyusun GBH.

Pasca Reformasi, kedaulatan rakyat sepenuhnya dilakukan perubahan. GBHN tidak lagi dirumuskan dan dibentuk oleh MPR, dan sebagai pedanan pengganti GBHN, presiden dan wakil presiden diberikan tugas menyusun arah dan strategi pembangunan nasional untuk jangka waktu selama 5 tahun dalam satuan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).

[291] Padmo Wahyono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, hlm. 71.

2.1.10.2.2. Konsep Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah salah satu *staatorganen* yang merepresentasikan *trias politica* Montesquieu dalam cabang kekuasaan legislative. Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya pada pembahasan mengenai lembaga perwakilan rakyat, DPR adalah institusionalisasi forum dan pertemuan rakyat. DPR adalah representasi dari suara dan kehendak warga negara dan menjadi perpanjangan tangan dari konstituen dalam keterlibatannya menjalankan roda negara. Sebagaimana cabang kekuasaan yang diisinya dalam konstelasi *trias politica*, tugas dan fungsi utama dari DPR adalah untuk menghasilkan produk legislasi.

Setelah reformasi, selain disebut dan diatur di UUD NRI 1945, kewenangan, hak, dan tugas/kewajiban DPR juga diatur dan disebut dalam Pasal 71 UU No. 17 Tahun 2014. Kewenangan DPR antara lain adalah sebagai berikut:

a. Membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama;
b. Memberikan persertujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
c. Membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;

d. Memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
e. Membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
f. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
g. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;
h. Memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;
i. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
j. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
k. Memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;

l. Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
m. Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden; dan
n. Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden.

Selain kewenangan, DPR juga memiliki tugas, yang diatur dan dirinci dalam Pasal 72 UU No. 17 Tahun 2014 sebagai berikut:

a. Menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional;
b. Menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan undang-undang;
c. Menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
d. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah;
e. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;
f. Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan asset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan

mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;

g. Menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
h. Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam undang-undang.

Dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, DPR juga memiliki hak-hak yang akan membantu pelaksanaan tugas dan fungsinya. Hak tersebut disebut dan dirinci dalam Pasal 74 dan 75 UU No. 17 Tahun 2014 sebagai berikut:

a. DPR dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, berhak memberikan rekomendasi kepada pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, warga negara, atau penduduk melalui mekanisme rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, rapat panitia khusus, rapat panitia kerja, rapat tim pengawas, atau rapat tim lain yang dibentuk oleh DPR demi kepentingan bangsa dan negara;
b. Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, warga negara, atau penduduk wajib menindaklanjuti rekomendasi DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1);
c. Setiap pejabat negara atua pejabat pemerintah yang mengabaikan rekomendasi DPR, DPR dapat menggunakan hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, atau hak anggota DPR mengajukan pertanyaan;
d. Dalam hal pejabat negara atau pejabat pemerintah mengabaikan atau tidak melaksanakan rekomendasi DPR sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1), DPR dapat menggunakan hak interpelasi, hak angket, hak

menyatakan pendapat atau hak anggota DPR mengajukan pertanyaan;

e. DPR dapat meminta Presiden untuk memberikan sanksi administratif kepada pejabat negara atau pejabat pemerintah yang tidak melaksanakan atau mengabaikan rekomendasi DPR;
f. Dalam hal badan hukum atau warga negara mengabaikan atau tidak melaksanakan rekomendasi DPR sebagaiman dimaksud pada ayat (1) DPR dapat meminta kepada instansi yang berwenang untuk dikenai sanksi;
g. Dalam melaksanakan wewenang dan tugas sebagaiman dimaksud dalam Pasal 71 dan Pasla 72, DPR memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam program dan kegiatan disampaikan kepada Presiden untuk dibahas bersama DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
h. Dalam menyusun program dan kegiatan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1), untuk memenuhi kebutuhannya, DPR dapat menyusun standar biaya khusus dan mengajukannya kepada Presiden untuk dibahas bersama.
i. Anggaran DPR dikelola oleh Sekretariat Jenderal DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
j. DPR menetapkan pertanggungjawaban pengelolaan anggaran DPR dalam peraturan DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan, fungsi DPR menurut Pasal 70 ayat (1) sampai dengan ayat (3) UU No. 17 Tahun 2014 adalah sebagai berikut:

a. Legislasi

Melalui fungsi legislasi, DPR utamanya membuat undang-undang berbasis dari aspirasi yang telah ditampung.

b. Anggaran (*budgeting)*

Adalah fungsi yang dilaksanakan terkait Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). DPR membahas, memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang APBN yang diajukan oleh Presiden.

c. Pengawasan (*controlling)*

Dilaksanakan terhadap undang-undang dan juga undang-undang mengenai APBN yang telah disetujui dan disahkan.

2.1.10.2.3. Konsep Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Kejatuhan Rezim Orde Baru pada tahun 1998 mengakibatkan perubahan yang signifikan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Salahs atu perubahan yang dilakukan adalah proses amandemen konstitusi terhadap struktur badan perwakilan dengan kelahiran lembaga negara baru di dalam struktur badan perwakilan yang disebut sebagai Dewan Perwakilan Daerah (DPD). DPD merupakan lembaga perwakilan yang dibentuk dengan tujuan untuk mengakomodasi kepentingan daerah yang tidak dapat diakomodir oleh DPR terutama setelah ditiadakannya utusan daerah dan utusan golongan dalam keanggotaan MPR.[292] DPD lahir dari kebutuhan akan aspirasi dari daerah yang tidak dapat ditampung oleh anggota DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat. Hal ini terlihat dari pembahasan dalam rapat Sidang Panitia Ad

[292] Nurliah Nurdin, *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia dan Amerika Serikat: Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden dan Legislatif (2004-2009),* (Jakarta: MIPI, 2012), hlm.91-92.

Hoc untuk perubahan UUD 1945 pada tahun 1999, dimana Aberson Sihaloho menyatakan bahwa utusan daerah berbeda dengan anggota DPR karena DPR merupakan perwakilah seluruh rakyat Indonesia, sementara utusan daerah adalah perwakilan untuk tiap-tiap daerah.[293] Oleh sebab itu, penting dibentuk sebuah lembaga serta DPR yang khusus untuk menampung aspirasi daerah. Hal ini memperlihatkan bahwa ide dibentuknya DPD berasal dari utusan daerah sebelum dilakukannya perubahan UUD 1945, dimana utusan daerah menjadi bagian dari anggota MPR masa itu. Kelahiran DPD sering dianggap sebagai *milestone* dari optimalisasi sistem demokrasi keterwakilan di Indonesia. R. Hogue dan Martin Harrop berpendapat bahwa:

> "*the main justification for having two (or occasionally more) chambers within an assembly at first, to present distinct interest within society and secondly to provide checks and balances within the legislative branch."*[294]

DPD berfungsi sebagai kamar kedua dalam sistem legislasi di Indonesia, di mana DPR berada di spektrum yang bersebrangan dengannya. Keberadaan DPD dimaksudkan sebagai usaha *checks and balances* dalam produksi legislasi. Pada dasarnya, menurut Jimly Asshiddiqie, peran DPD hanyalah sebagai *co-legislator* di samping DPR sebagai lembaga legislator utama.[295] Bagir Manan menyebutkan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh DPD baik diatur dalam UUD maupun UU No. 17 Tahun 2014 dinilai masih "berat sebelah". Hal ini

---

[293] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Rapat Ke-2 Panitia Ad Hoc III BP MPR RI,* dalam Fatmawati, *Parlemen RI Menurut UUD 1945, Konstitusi RIS, dan UUDS RI,* (Depok: Djokosoetono Research Center FHUI, 2011), hlm. 11.

[294] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia,* hlm. 139.

[295] *Ibid.*, hlm. 139.

disebabkan fungsi legislatif secara hukum masih dipegang oleh DPR berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang".*[296] Beliau juga mengatakan bahwa DPD tidak mempunai *original power* dalam pembentukan undang-undang atau kekuasaan legislative lainnya.[297]

Apabila dibandingkan dengan DPR sebagai lembaga legislatif utama, wewenang dan ruang gerak DPD cukup terlimitasi. Dengan adanya, keterbatasan ruang gerak dan kewenangan DPD, maksud awal untuk menegaskan usaha *checks and balances* menjadi tidak maksimal.[298] Menurut Ni'matul Huda, pembatasan fungsi dan wewenang dapat mendiskriminasi keberadaan kewenangan DPD untuk lebih berpartisipasi secara berkesinambungan menyangkut kondisi kebangsaan dan kenegaraan, yang akibatnya mendorong ketidakefektifan parlemen dalam merumuskan dan mengartikulasikan harapan dan keinginan masyarakat.[299]

Dalam pasal 248 UU No. 17 Tahun 2014, fungsi DPD disebut dan dirinci sebagai berikut:

a. Mengajukan rancangan undang-undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan antara pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam maupun sumber daya ekonomi lainnya, serta hal lain yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;

---

[296] Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru,* Cet. Ke-3, (Yogyakarta: FH-UII Press, 2005), hlm. 20.

[297] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan,* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 147.

[298] Masnur Marzuki, "Analisis Kontestasi Kelembagaan DPD dan Upaya Mengefektifkan Keberadaannya", *Jurnal Hukum,* Vol. 15, No. 1, (Januari, 2008), hlm.84.

[299] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia,* (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 31.

b. Turut serta dalam pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal-hal sebagaimana telah disebut di atas;
c. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang terkait pajak, pendidikan, dan agama; dan
d. Melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan daerah.

Sementara itu, kewajiban dan kewenangan DPD disebut dan dirinci dalam Pasal 249 UU No. 17 Tahun 2014, yakni:

a. Mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
b. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
c. Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
d. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
e. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksana undang-undang mengenai otonomi daerah pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan

pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;

f. Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
g. Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
h. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK; dan
i. Menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

2.1.10.2.4. Konsep Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Pembentukan DPRD, pada prinsipnya, didasarkan pada prinsip desentralisasi dimana daerah memiliki kewenangan untuk mengurus daerahnya sendiri. Sebagai negara yang berbentuk kesatuan, para *founding fathers* telah sepakat untuk memberikan kekuasaan otonom kepada pemerintah-pemerintah daerah demi efisiensi, efektivitas, dan hasil maksimal pengelolaan negara. Hal tersebut

terejawantahkan pada Pasal 18 UUD 1945 (Naskah Asli), yang berbunyi:

> "*Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyaratan dalam pemeirntahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa."*

Kemudian, dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 Naskah Asli tersebut, dijelaskan bahwa karena Indonesia berbentuk negara kesatuan (*eenheidsstaat),* maka Indonesia tidak akan memiliki daerah yang bersifat "*staat"* atau negara juga sebagaimana yang terdapat di negara berbentuk federasi.[300] Daerah-daerah di Indonesia akan dibagi menjadi provinsi dan provinsi tersebut akan dibagi lagi menjadi daerah-daerah yang lebih kecil, yaitu sekarang dinamakan kabupaten dan kota. Daerah-daerah tersebut akan bersifat otonom atau administrasi belaka (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen)* dan di dalamnya akan dibentuk badan perwakilan daerah, sehingga di daerah pun pemerintahan tetap dijalankan atas dasar permusyawaratan.[301] *"Pemerintahan di daerah yang dijalankan secara demokratis dengan bersendi atas dasar permusyawaratan"* tersebut menjadi landasan dasar terbentuknya lembaga legislatif di daerah yang kemudian berkembang menjadi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).[302]

---

300 Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Penjelasan Pasal 18

301 *Ibid.*

302 B.N. Marbun, *DPRD: Pertumbuhan, Masalah, dan Masa Depannya,* ed. revisi, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1993), hlm. 7.

Pada awalnya, sebelum pembentukan DPRD, badan perwakilan daerah pada saat itu dinamakan Komite Nasional Daerah. Komite Nasional Daerah ini dibentuk setelah berdirinya Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Pendirian Komite Nasional Indonesi Pusat ini dilatarbelakangi dari adanya Maklumat No. X tanggal 16 Oktober 1945 yang dikeluarkan oleh Wakil Presiden RI pada saat itu. Bunyi dari Maklumat tersebut ialah sebagai berikut:

> "*Bahwa Komite Nasional Indonesia Pusat, sebelum terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat diserahi kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, serta menyetujui bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubungan dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh suatu badan pekerja yang dipilih di antara mereka yang bertanggungjawab kepada Komite Nasional Pusat."*

Berdasarkan ketentuan pada Pasal IV Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945, Komite Nasional Indonesia Pusat memiliki fungsi membantu Presiden dalam kewenangannya untuk menjalankan tugas MPR, DPR, dan DPA sebelum lembaga-lembaga tersebut dapat dibentuk. Secara lebih pastinya, kedudukan dan tugas Komite Nasional Pusat ditetapkan dalam rapat PPKI tanggal 22 Agustus 1945 yang intinya dapat diambil dari pidato Presiden Soekarno yang menyatakan bahwa Komite Nasional, baik di pusat maupun daerah-daerah merupakan penjelmaan kebutuhan tujuan cita-cita bangsa Indonesia,

untuk menyelenggarakan kemerdekaan Indonesia yang berkedaulatan rakyat.[303] Komisi Nasional ini terdiri dari Komisi Nasional Pusat dan Komisi Nasional Daerah. Dengan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden No. X, KNP (Komisi Nasional Pusat) mengalami pergeseran fungsi dari dewan penasihat pemerintah menjadi dewan yang memiliki kekuasaan legislatif (DPR) serta ikut menetapkan GBHN yang merupakan salah satu wewenang dari MPR. Dengan demikian, maka secara *de facto* dan *de jure*, KNP menjadi lembaga legislative sejak 16 Oktober 1945.[304]

Pada tanggal 19 Agustus 1945, pembentukan Komite Nasional Daerah secara resmi ditetapkan dan tugasnya adalah untuk membantu gubernur dan Presiden.[305] Melalui Maklumat Wakil Presiden No. X tersebut, kedudukan dan tugas Komite Nasional Daerah pun juga turut berubah. Pada tanggal 20 Oktober 1945, Badan Komite Nasional Pusat menjelaskan mengenai kedudukan, kewajiban dan kekuasaan badan pekerja yang secara umum berisi:[306]

a. Turut menetapkan GBHN bersama-sama dengan Presiden namun KNP tidak berhak campur tangan dalam melakukan tindakan pemerintahan sehari-hari;
b. Menetapkan, bersama-sama dengan Presiden, undang-undang yang boleh mengenai segala urusan pemerintahan. Namun yang menjalankan undang-undang tetap Presiden dengan bantuan menteri-menteri dan pegawai-pegawai di bawahnya. Komite

[303] Efriza dan Syafuan Rozi, *Parlemen Indonesia Geliat Volksraad hingga DPD: Menembus Lorong Waktu Doeloe, Kini, dan Nanti,* (Bandung: Alfabeta, 2010), hlm.10.
[304] Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945, Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI,* (Bandung: Fokusmedia, 2007), hlm. 75-76.
[305] *Ibid.*, hlm. 12.

[306] Efriza dan Syafuan Rozi, *Parlemen Indonesia Geliat Volksraad hingga DPD: Menembus Lorong Waktu Doeloe, Kini, dan Nanti,* hlm. 13-14.

Nasional tidak berhak lagi mengurus hal-hal yang berkenaan dengan tindakan pemerintah (*uitvoering).*

Dengan kedudukan Komite Nasional Pusat yang demikian, maka kedudukan Komite Nasional Pusat adalah sebagai pembantu Presiden dalam hal fungsi legislatif. Komite Nasional Daerah mengikuti perubahan yang terjadi pada Komite Nasional Pusat, sehingga Komite Nasional Daerah juga menjadi pembantu pemerintah dalam hal fungsi legislatif. Setelah memiliki kekuasaan legislatif, pada tanggal 30 Oktober 1945, Badan Pembaruan KNP mengeluarkan Pengumuman No.2 yang menegaskan bahwa menjelang pemilu terlaksana, maka Komisi Nasional Daerah harus diatur sebagai berikut:[307]

a. Komite Nasional Daerah menjadi badan legislatif di daerah;
b. Dari badan itu ditetapkan sebanyak-banyaknya 5 orang untuk duduk dalam Badan Eksekutif;
c. Badan Legislatif dan Eksekutif keduanya dipimpin oleh Kepala Daerah; dan
d. Komite Nasional Daerah hanya berupa Komite Nasional Keresidenan, Komite Nasional Kabupaten, Komite Nasional Kota, dan Komite Nasional Desa.

Pengaturan mengenai kedudukan legislatif daerah telah berubah-ubah dengan penetapan berbagai undang-undang. Seperti, Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah. Berdasarkan Pasal 2 UU tersebut juga mengubah nama Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah yang dipimpin oleh Kepala Daerah dan ikut melaksanakan tugas rumah tangga daerah.[308] Dengan

[307] *Ibid.*
[308] *Ibid.*, Pasal 2

diubahnya kedudukan Komite Nasional Daerah menjadi badan legislatif, maka selanjutnya hingga saat ini badan tersebut hanya memiliki tugas untuk membuat peraturan daerah dan tidak lagi mengurus soal pemerintahan sehari-hari sebagaimana dulu fungsinya sebagai pembantu Kepala Daerah. Berdasarkan isi Berita Republik Indonesia, urusan yang dapat diatur dalam peraturan daerah adalah sebagai berikut:[309]

a. Pembatasan jumlah uang yang dapat dibawa seseorang ke dalam suatu daerah;
b. Pendaftaran perusahaan-perusahaan;
c. Pendaftaran partai-partai dan perkumpulan-perkumpulan lainnya;
d. Pendaftaran bagi orang-orang yang berasal dari daerah lain;
e. Kewajiban lapor bagi para peninjau yang datang dari luar daerah;
f. Larangan mengangkut barang-barang rumah tangga ke luar daerah;
g. Pendaftaran tenaga ahli;
h. Pendaftaran koperasi;
i. Larangan mengeluarkan dari daerah dan menimbun bahan-bahan penting;
j. Larangan spekulasi perdagangan kapas;
k. Pengawasan terhadap kematian dan sebab-sebabnya;
l. Pengumpulan dana dan ketetapan harga palawija; dan
m. Susunan dan prosedur pemilihan Komite Nasional Daerah.

Melalui pengaturan tersebut, dapat dilihat bahwa kewenangan Badan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai

[309] B.N. Marbun, *DPRD*, ed. revisi (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1993), hlm. 20.

badan legislatif terbatas pada lingkup kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat.

Kemudian, badan legislatif daerah tersebut kembali mengalami perubahan dengan dikeluarkannya Undang-undang No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintah Daerah. Undang-undang tersebut memberikan penjelasan tentang pemerintahan daerah termasuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai pengganti dari Komite Nasional Daerah. Hak dan kewenangan yang dimiliki oleh DPRD di dalam UU tersebut ialah untuk mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah kepada pemerintah pusat, kewenangan untuk menjadi atasan Dewan Pemerintah (eksekutif) dan Kepala Daerah, dan lain-lain. Akan tetapi, UU tersebut tidak berlangsung lama karena adanya perubahan konstitusi dan bentuk negara pasca orde baru.

Setelah melewati konflik yang terjadi pada masa orde baru, UUD 1945 diberlakukan kembali di Indonesia dan lahir UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintah Daerah, yang memperkenalkan sistem otonomi riil di Indonesia. Menurut penjelasan dalam UU tersebut, sistem otonomi riil adalah suatu sistem ketatanegaraan dalam penyelenggaraan desentralisasi yang berdasarkan keadaan dan faktor-faktor yang nyata, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang nyata dari daerah-daerah.[310] Ide ini digagasi pertama kali oleh Mr. Kuntjoro Purbopranoto yang berpendapat bahwa otonomi yang dilimpahkan harus berupa otonomi riil, digantungkan pada kepentingan dan kemampuan (dalam arti kecakapan dan

[310] Penjelasan Pasal 31 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah, Penjelasan UU No. 1 Tahun 1957

tenaga manusia) sehingga terdapat keseimbangan yang sehat antara fungsi dan kemampuan.[311]

Hak dan wewenang DPRD saat ini diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. UU tersebut mengatur bahwa DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum dan DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.[312] Fungsi yang dimiliki DPRD juga mengalami perubahan di mana saat ini fungsi DPRD adalah di bidang legislasi, anggaran dan pengawasan,[313] sebagaimana fungsi yang dimiliki oleh DPR. Perbedaan antara DPR dan DPRD terletak pada kekuasaan yang dimilikinya. DPR memiliki kekuasaan legislatif yang sudah jelas, sedangkan kekuasaan legislatif yang dimiliki DPRD masih belum jelas karena DPRD tidak memiliki wewenang untuk menghasilkan norma-norma baru sebagaimana wewenang yang dimiliki lembaga perwakilan rakyat daerah di negara yang berbentuk federal. DPRD dapat menciptakan peraturan-peraturan, namun hanya mengenai peraturan yang merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan eksekutif, yaitu peraturan di bawah undang-undang. Peraturan-peraturan daerah yang diciptakan harus sesuai

[311] B.N. Marbun, *DPRD*, ed. revisi (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1993), hlm. 26.

[312] Pasal 314, 415, 363, dan 364 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

[313] *Ibid*., Pasal 316 dan 365.

dengan peraturan yang ada di atasnya. Dengan kata lain, peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya, sehingga DPRD tidak berwenang untuk menciptakan "*hukum*". Dengan demikian, apabila melihat kewenangan DPRD dari segi tersebut, DPRD sebenarnya memiliki kekuasaan eksekutif, yakni sebagai pembantu pemerintah.

2.1.11. Majelis Permusyawaratan Rakyat

2.1.11.1. Hakikat MPR sebagai Lembaga Negara

Demokrasi memiliki arti pemerintahan rakyat, maksudnya adalah pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Di negara demokrasi berarti negara yang pemerintahannya dijalankan oleh rakyat dari rakyat dan untuk rakyat. Rakyatlah yang paling berkuasa, atau kekuasaan tertinggi di negara demokrasi ada di tangan rakyat. Rakyat menentukan siapa-siapa wakilnya yang menjalankan roda pemerintahan di negara tersebut. Dengan kata lain, di negara demokrasi rakyatlah yang paling berkuasa, artinya rakyat memiliki kekuasaan. Kekuasaan sebagaimana dikemukakan oleh Juniarto mempunyai arti mampu untuk memaksakan kehendak kepada pihak lain.[314] Hal ini berarti bila rakyat yang berkuasa maka rakyat itulah yang menentukan kehendaknya, rakyat yang menentukan kemauan kepada pihak yang dikuasai. Dengan demikian kekuasaan yang tertinggi yang menentukan kehendak di dalam negara tersebut adalah rakyat. Rakyatlah yang menentukan jalannya pemerintahan dan rakyat pulalah yang menentukan siapa yang memerintah negeri ini.

Negara demokrasi Indonesia sejak diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 di dalam konstitusinya (UUD 1945) telah dinyatakan bahwa pemegang kedaulatan negara adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, sehingga MPR ini dalam struktur ketatanegaraan

[314] Juniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), hlm. 11.

Republik Indonesia berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Namun dalam perjalanan sejarah bangsa ini lembaga MPR mengalami reposisi melalui kekuatan politik era reformasi yang pada intinya bahwa kedaulatan negara dikembalikan kepada rakyat, bukan kepada lembaga negara seperti MPR sebagai penjelmaan rakyat. Hal ini dipertegas dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Pada awal disahkannya UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945 MPR memiliki posisi sebagai lembaga negara tertinggi. Sebagai lembaga negara tertinggi saat itu MPR ditetapkan dalam UUD 1945 sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Sebagai pemegang kedaulatan rakyat MPR mempunyai wewenang memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden untuk jangka waktu lima tahun. Oleh karena mempunyai wewenang memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, maka MPR mempunyai wewenang pula memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden sebelum masa jabatannya berakhir apabila Presiden dan Wakil Presiden dianggap melanggar haluan negara.

Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan menyatakan bahwa MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan- golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Dari ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 ini dapat dikatakan bahwa MPR merupakan perluasan dari DPR setelah ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.[315] Menurut Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan dinyatakan bahwa MPR menetapkan UUD dan garis-garis besar dari pada haluan negara. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan tersebut dapat diketahui siapa saja anggota MPR itu dan

[315] *Ibid*., hlm. 46.

apa kewenangan MPR itu, namun dari kedua pasal tersebut belumlah nampak kedudukan MPR itu sendiri. Hal ini akan nampak bila dikaitkan dengan ketentuan pasal- pasal UUD 1945 yang lain, antara lain:

1. Pasal 6 ayat (2) yang menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara yang terbanyak.
2. Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.
3. Dengan demikian nampaklah bahwa MPR menurut UUD 1945 sebelum perubahan merupakan lembaga negara tertinggi dalam susunan ketatanegaraan Republik Indonesia. Sebagai penjelmaan rakyat, ketika MPR melembaga, maka dapat disimpulkan bahwa rakyat dianggap tidak ada ketika MPR melembaga. Pemahaman tersebut disebabkan oleh kedudukan MPR yang merupakan penjelmaan rakyat.

Sebagai lembaga negara tertinggi menjadikan kekuasaan MPR berada di atas segala kekuasaan lembaga-lembaga negara yang ada di negara Republik Indonesia. Hal ini sebenarnya dapat dipahami, sebab MPR merupakan pemegang kedaulatan rakyat Republik Indonesia, dan sejak didirikan oleh founding fathers Republik Indonesia memanglah dikonstruksikan sebagai negara demokrasi, yaitu bahwa negara dimana kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat. Kekuasaan rakyat inilah yang dijelmakan MPR. Oleh karenanya seluruh anggota MPR merupakan wakil-wakil rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dari Sabang sampai Merauke.

Dalam struktur ketetanegaraan Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam UUD 1945 sebelum perubahan, MPR sebagai lembaga negara tertinggi menetapkan kebijakan tentang garis-garis besar dari pada haluan negara, dan melalui garis-garis

besar dari pada haluan negara ini pemerintahan dijalankan.[316] Garis-garis besar dari pada haluan negara merupakan pedoman pemerintah (Presiden) dalam menjalankan roda pemerintahan. Jadi Presiden dalam menjalankan pemeritahan berpedoman pada garis-garis besar haluan negara yang ditetapkan oleh MPR. Apabila Presiden melanggar garis-garis besar haluan negara yang ditetapkan oleh MPR, maka Presiden dapat diberhentikan oleh MPR. Hal ini dianggap wajar sebab Presiden adalah mandataris MPR, maksudnya MPR memberikan mandat kepada Presiden untuk menjalankan pemerintahan, bila Presiden melanggar mandat yang diberikan oleh rakyat maka rakyat dapat memberhentikan Presiden.

Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga yang dilontarkan oleh Ir. Soekarno pada pidatonya tanggal 1 Juni 1945, sebuah keinginan untuk menjelmakan aspirasi rakyat di dalam bentuk yang berupa perwakilan yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat.[317] Soepomo juga mengemukakan gagasannya yang mendasarkan pada prinsip musyawarah dengan istilah ”Badan Permusyawaratan” pada dasar Indonesia merdeka. Indonesia yang akan berdiri tidak bersistem individualisme seperti pada negara-negara Barat, tetapi berdasar pada kekeluargaan. Kekeluargaan yang dimaksudkan Soepomo yakni bahwa warganegara merupakan bagian yang tak terpisahkan dengan pemegang kekuasaan di dalam negara atau dengan istilah ”*manunggale kawulo gusti*”. Warga negara tidak dalam kedudukan bertanya apa hak saya dengan adanya negara tetapi yang harus selalu ditanyakan adalah apa kewajiban saya terhadap negara. Dalam konstruksi yang demikian diharapkan dalam penyelesaian masalah-masalah yang terjadi dalam negara akan diselesaikan atas dasar kebersamaan dan musyawarah antara rakyat dengan penguasa, dan badan

[316] Pasal 3 UUD 1945 sebelum Amandemen: “*Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar dari pada Haluan Negara”.*
[317] Samsul Wahidin, *MPR RI dari Masa* (Jakarta: Bina Aksara, 1986), hlm. 69.

permusyawaratan sebagai wakil-wakil rakyat yang paling berperan dalam hal ini, sedangkan kepala negara akan senantiasa mengetahui dan merasakan keadilan rakyat dan cita-cita rakyat.[318] Kewenangan dan kedudukan MPR sebagai lembaga negara yang diatur dalam konstitusi sendiri mengalami beberapa bentuk perubahan. Mengikuti dinamika politik dan kenegaraan yang menyebabkan Indonesia mengalami beberapa perubahan konstitusi, MPR juga memiliki alterasi-alterasi terhadap kedudukan dan kewenangannya.

Adapun gagasan terhadap perubahan UUD 1945 muncul bersamaan dengan gerakan reformasi di segala bidang yang menentang rezim pemerintahan Suharto yang dianggap telah menyimpang dari substansi isi UUD 1945 melalui penafsiran sepihak penguasa. Dari alasan inilah agar isi UUD 1945 tidak menimbulkan penafsiran yang dapat digunakan oleh penguasa untuk melanggengkan kekuasaan seperti masa pemerintahan Suharto, maka pembenahan terhadap isi UUD 1945 perlu dilakukan. Inilah yang menjadi salah satu agenda reformasi yaitu melakukan perubahan terhadap UUD 1945 dengan salah satu latar belakang perubahannya adalah meninjau kembali tentang kekuasaan tertinggi di tangan MPR. Dampak reformasi telah dirasakan terhadap kedudukan lembaga MPR, dan bahkan ada yang menyatakan sebagai salah satu lompatan besar perubahan UUD 1945 yaitu restrukturisasi MPR untuk ’memulihkan’ kedaulatan rakyat dengan mengubah Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, dari kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR menjadi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.

Dalam perubahan UUD 1945, MPR tetap dipertahankan keberadaannya dan diposisikan sebagai lembaga negara, namun kedudukannya bukan lagi sebagai lembaga tertinggi (*supreme*

[318] *Ibid.*, hlm. 71-72.

body) tetapi sebagai lembaga negara yang sejajar posisinya dengan lembaga-lembaga negara yang lain. Predikat MPR yang selama ini berposisi sebagai lembaga tertinggi negara telah dihapuskan. MPR tidak lagi diposisikan sebagai lembaga penjelmaan kedaulatan rakyat, hal ini dikarenakan pengalaman sejarah selama Orde Baru lembaga MPR telah terkooptasi kekuasaan eksekutif Suharto yang amat kuat yang menjadikan MPR hanyalah sebagai 'pengemban stempel' penguasa dengan berlindung pada hasil pemilihan umum yang secara rutin setiap 5 tahun sekali telah dilaksanakan dengan bebas, umum dan rahasia. Dari pengalaman sejarah pemerintahan Orde Baru itulah reposisi MPR perlu dilakukan. Perubahan mendasar dari MPR yang semula sebagai lembaga yang menjalankan kedaulatan rakyat menjadi lembaga yang oleh sementara pihak disebut sebagai sebatas sidang gabungan antara anggota DPR dan anggota DPD. Yang perlu mendapat catatan terhadap posisi MPR setelah perubahan UUD 1945 adalah bahwa kewenangan MPR menjadi dipersempit, maksudnya MPR hanyalah memiliki satu kewenangan rutin yaitu melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum,[319] selebihnya merupakan kewenangan insidental MPR, seperti memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 3 ayat (3) UUD 1945 Perubahan), mengubah dan menetapkan Undang- Undang Dasar (Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 Perubahan) serta kewenangan insidental lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 Perubahan.[320] Perbedaan kewenangan rutin dengan

[319] Pasal 3 ayat (2) UUD 1945 Perubahan berbunyi "*Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.(***/****)*".

[320] Pasal 8 ayat (2) UUD 1945 Perubahan berbunyi "*Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.(***)*" sementara pasal 8 ayat (3) berbunyi "*Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negerti, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil*

kewenangan insidental ini adalah bahwa kewenangan rutin pasti dilaksanakan yaitu setiap 5 (lima) tahun sekali, sedangkan kewenangan insidental akan dilaksanakan jika terjadi sesuatu hal yakni bila ada keinginan untuk merubah UUD ataupun bila terjadi Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum atau sudah tidak dapat lagi menjalankan kewajibannya sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dengan reposisi MPR setelah perubahan UUD 1945, MPR sendiri memiliki kedudukan yang tidak jelas apakah sebagai permanen body (lembaga tetap) ataukah sebagai joint session (lembaga gabungan). Dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 (Perubahan) dinyatakan bahwa MPR terdiri atas aggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

2.1.11.2. Sejarah dan Perkembangan Kelembagaan MPR

2.1.11.2.1. Kedudukan Lembaga MPR menurut UUD 1945 Pasca-Kemerdekaan

Sebelum perubahan, sehubungan dengan asal usul pembentukan MPR, dibentuk sebuah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) pada tanggal 29 Agustus 1945. KNIP memiliki tugas dan berfungsi sebagai badan yang membantu tugas-tugas presiden. KNIP dinyatakan sebagai lembaga temporer pendahulu pembentukan lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga yang mengisi ruas cabang kekuasaan legislatif, sebagaimana dimuat dalam Maklumat Wakil Preisden No. X tertanggal 16 Oktober 1945. KNIP diamanatkan oleh Maklumat tersebut untuk bekerja dalam bentuk Badan Pekerja yang bertanggung jawab kepada KNIP.

Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulakn oleh partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai akhir masa jabatannya.(****)"

2.1.11.2.2. Kedudukan Lembaga MPR menurut Konstitusi RIS

Keberlakuan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) melalui Keputusan Presiden RIS Nomor 48 menghapuskan konsep MPR dari konstitusi dan konfigurasi lembaga negara Indonesia. Terkait dengan KRIS, perubahan konstitusi mengubah pula bentuk negara Indonesia dari kesatuan menjadi federasi. Saat itu, fokus dari pemerintah adalah untuk meneliti dasar negara yang dianggap paling cocok dengan Indonesia, dan karenanya, kemudian dikenal forum yang berwenang untuk membuat konstitusi dengan nama Konstituante.

2.1.11.2.3. Kedudukan Lembaga MPR menurut Undang-Undang Dasar Sementara

Melanjutkan konsep kelembagaan dari KRIS, lembaga Konstituante masih dikenal dan berusaha aktif untuk merumuskan dasar negara Indonesia, dengan terpisah dari ruas kekuasaan legislatif.[321] Dalam Periode masa berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS), MPR juga belum terbentuk. Adapun alat perlengkapan negara menurut Pasal 44 UUDS dibagi menjadi Presiden dan Wakil Presiden, Menteri-menteri, DPR, MA, dan Dewan Pengawas Keuangan (DPK).

2.1.11.2.4. Kedudukan Lembaga MPR pada Periode Pasca-Dekrit 5 Juli 1959

Dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, maka UUD 1945 kembali berlaku. Konstituante dibubarkan dengan alasan adanya kegagalan dalam usahanya merumuskan dasar negara. Dalam periode ini, dibuat Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) melalui Penetapan Presiden No. 2 tahun 1959, yang juga mengatur bahwa anggota MPRS terdiri dari anggota DPR

[321] Jimly Asshidiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM,* (Jakarta: Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm. 19.

Gotong Royong (DPR-GR), utusan daerah, dan utusan golongan.

Pada masa Orde Baru, MPR diamini sebagai lembaga negara tertinggi yang juga menjadi pelaksana kedaulatan rakyat dan merupakan penjelmaan rakyat. Pengisian jabatan MPR dibagi menjadi tiga cara, yaitu melalui pemilu, pemilihan bertingkat, dan pengangkatan/penunjukkan.[322] Yang menarik dari periodisasi kedudukan MPR ini adalah adanya utusan golongan yang berasal dari Golongan Karya dan dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) yang menciptakan dwifungsi ABRI.

2.1.11.2.5. Kedudukan Lembaga MPR Pasca-Perubahan

Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan dengan tegas menganut asas kedaulatan rakyat (*volkssouvereiniteit*). Sendi negara ini tercantum dalam Pasal 1 Ayat (2):

> "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."

Dalam naskah sebelum perubahan UUD 1945, pasal itu berbunyi:

> "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat".

Ajaran kedaulatan rakyat yang dianut dalam Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 adalah kedaulatan pada umumnya ditafsirkan sebagai wewenang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara (*competence de la competence*). Perubahan UUD 1945 memberikan implikasi terhadap posisi dan kedudukan MPR sebagai representasi kedaulatan Rakyat. Menurut UUD 1945, hasil perubahan tidak ada lagi lembaga tertinggi negara. UUD 1945 hasil perubahan

[322] Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain*, (Bandung: Nusamedia, 2007), hlm. 186.

menciptakan lembaga negara dalam hubungan fungsional yang horizontal, bukan dalam hubungan struktural yang vertikal. Setelah UUD 1945 hasil perubahan ditetapkan, Penjelasan dan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR Mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan RI sudah tidak berlaku, baik karena dicabut pada tahun 2000 dengan Ketetapan No. III/ MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan maupun karena konsekuensi bahwa menurut UUD 1945 hasil perubahan, ketetapan MPR bukan lagi merupakan peraturan perundang-undangan. Konsekuensinya, MPR bukan lagi pelaksana kedaulatan rakyat karena Pasal 1 Ayat (2) sudah diubah dengan ketentuan baru yang berbunyi:

> ”Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”

Suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada lima sila itu. Jadi, sehingga lima sila dasar negara itu pun adalah dalam rangka menegakkan kedaulatan rakyat, karena Republik Indonesia itu identik dengan kedaulatan rakyat.[323] Pentingnya amendemen Undang-Undang Dasar 1945 ini karena merupakan salah satu agenda reformasi. Juga kita mengetahui latar belakang daripada keinginan untuk merubah ini adalah karena dianggap Undang-Undang Dasar 1945 ini sementara juga terlalu *heavy executive*. Kemudian, juga ada pengaturan tentang masalah lembaga-lembaga tinggi negara dan banyak hal mengenai masalah HAM yang perlu diperluas yang membuat latar belakang dan tujuannya adalah bagaimana supaya nanti dapat terciptanya suatu sistem politik demokratis yang kuat dan memberikan kesempatan adanya kedaulatan rakyat, dan wujud

[323] *Ibid*., hlm. 101.

demokrasi, dan juga supremasi hukum, dan terselenggarakan pemerintahan yang baik untuk mewujudkan cita-cita kita untuk menuju masyarakat yang adil dan makmur.[324]

Sri Soemantri mencoba memandang persoalan kedaulatan rakyat dalam konteks Indonesia yang lebih luas, di mana ia memandang MPR sebagai kendaraan bagi negara untuk melaksanakan dan mewujudkan kedaulatan rakyat dan karenanya, *original intent* dari pembentukan MPR adalah untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.[325] Telah diamini bahwa salah satu prinsip dasar kehidupan bernegara Indonesia adalah kedaulatan rakyat. Rakyatlah yang memiliki kekuasaan tertinggi. Hal itu ditegaskan dalam alinea empat Pembukaan UUD 1945. Ditegaskan kembali dalam Batang Tubuh, ketentuan mengenai kedaulatan rakyat diatur dalam Pasal 1 Ayat (2) sebagai bahwa *"Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat."*

Upaya internalisasi kedaulatan rakyat dalam konstitusi Indonesia kemudian diejawantahkan melalui perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang dilakukan oleh MPR pada tahun 1999-2002. Perjuangan politik dan hukum yang dilakukan MPR tersebut merupakan kontribusi positif terhadap upaya perbaikan sistem ketatanegaraan Indonesia dengan meletakkan sendi-sendi *checks and balances* dan menegaskan perihal darimana seyogyanya kedaulatan diperoleh.

Dirumuskanlah bahwa Negara Indonesia adalah negara berdasar kedaulatan rakyat sebagaimana dinyatakan

---

[324] Risalah Rapat ke-2 BP MPR 6 Oktober 1999, hlm. 11.

[325] Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2000*, Buku Satu, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008,) hlm. 239.

dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 setelah amandemen.[326] Dengan demikian wewenang tertinggi dalam negara Indonesia berada di tangan rakyat Indonesia. Mengenai kedaulatan rakyat, Rousseau menjelaskan bahwa rakyat diartikan sebagai pihak yang paling berkehendak sehingga pelaksanaan pemerintahan itu merupakan keinginan atau atas kuasa dari rakyat.[327] Implementasi prinsip kedaulatan rakyat itu dilaksanakan melalui pendelegasian kekuasaan ke dalam bentuk institusi-institusi (*representative democracy*) maupun dilaksanakan langsung oleh rakyat melalui pelaksanaan pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden maupun DPR serta DPRD (*direct democracy*).[328]

Dengan demikian, berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 hasil perubahan ditegaskan setidaknya dua hal, yakni *pertama*, bahwa Indonesia menganut asas kedaulatan rakyat (*volkssouvereiniteit*) dan *kedua*, bahwa Indonesia menganut supremasi konstitusi. Sendi negara ini termaktub dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945, yang berbunyi:

> "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."

Dalam naskah sebelum perubahan UUD 1945, pasal tersebut berbunyi:

> "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat".[329]

---

[326] Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 berbunyi "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya menurut Undang-Undang Dasar".

[327] Jean Jacques Rousseau, *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*, (Jakarta: Visimedia, 2009), hlm. 56.

[328] Ian Budge, "*Direct & Representative Democracy: Are They Necessary Opposed?"* Colchester: University Colchester, 2005, hlm. 3-4*, bandingkan dengan Jimly Asshiddiqie, "Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya Di Indonesia: Pergesertan Keseimbangan Antara Individualisme dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik Dan demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980an",* (disertasi Universitas Indonesia, Jakarta, 1993), hlm. 73.

[329] Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebelum Perubahan.

Sebelum perubahan, MPR dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan dalam negara secara eksklusif. MPR juga sekaligus sebagai lembaga negara yang mempunyai kedudukan dan kekuasaan yang tertinggi,[330] dimana kekuasaan (*legal power*) [331] ini bersifat enumeratif dan bersumber pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 itu sendiri. Dengan demikian Majelis mempunyai kedudukan yang tertinggi di antara lembaga-lembaga negara lainnya.[332] Namun melalui perubahan keempat UUD 1945, prinsip kedaulatan rakyat dibagi secara horizontal dengan cara menyalurkannya (*distribution of power*) kepada lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *check and balances.*[333] UUD 1945 hasil perubahan memandatkan bahwa tidak ada lagi lembaga tertinggi negara dengan menciptakan lembaga-lembaga negara dalam hubungan fungsional yang horizontal, bukan dalam hubungan struktural yang vertikal. Perubahan UUD 1945 ini pun berimplikasi secara logis terhadap pergeseran posisi dan kedudukan lembaga yang berwenang mengubah dan menetapkan UUD 1945, yakni MPR sebagai lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara saja. Lembaga kedaulatan rakyat tidak lagi hanya terbatas pada MPR. Setiap lembaga negara baik secara langsung maupun

[330] Dalam Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 (Sebelum Perubahan) menegaskan bahwa:"Oleh karena MPR memegang kedaulatan negara maka kekuasaannya tidak terbatas". Sejalan dengan itu, dalam Ketetapan MPR nomor I/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat, menyatakan; "Majelis adalah penjelmaan seluruh Rakyat Indonesia dan merupakan Lembaga Tertinggi Negara pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan Rakyat." Kemudian Predikat MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara semakin dikukuhkan Tap MPR No III/MPR/1978 tentang Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembagalembaga Tinggi Negara telah menentukan dan menempatkan kedudukan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara.

[331] Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Aksara Baru, 1978, hlm. 16.

[332] Sri Soemantri, *Kedudukan Lembaga-lembaga Negara dan Hak Menguji Menurut UUD 1945, Cetakan Pertama*, Jakarta: Sinar Grafika, 1987, hlm. 45

[333] Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945" Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII*, Denpasar 14-18 Juli 2003, hlm.5

tidak langsung merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat. Presiden, DPR, DPD yang dipilih langsung oleh rakyat, turut merupakan pelaksana langsung prinsip kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, MPR tidak lagi berstatus sebagai lembaga tertinggi negara melainkan hanya sebagai lembaga (tinggi) negara yang sama derajatnya dengan lembaga-lembaga (tinggi) negara lainnya, seperti Presiden, DPR, DPD, MK, maupun MA. Reposisi MPR sendiri memiliki implikasi terhadap prinsip pemisahan kekuasaan. Menurut Jimly Asshiddiqie dalam Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, setidaknya ada beberapa hal di dalam konstitusi Negara Republik Indoneia, khususnya setelah mengalami perubahan keempat—yang dapat membuktikan bahwa konsep pemisahan kekuasaan itu telah secara nyata dianut oleh sistem pemerintahan negara Indonesia. Bukti-bukti tersebut diantaranya adalah sebagai berikut;

1. Adanya pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke DPR. Kekuasaan untuk membentuk undang-undang yang sebelumnya berada di tangan Presiden, sekarang beralih ke Dewan Perwakilan Rakyat.
2. Diadopsikannya sistem pengujian konstitusional atas undang-undang sebagai produk legislatif oleh Mahkamah Konstitusi. Dimana sebelumnya tidak dikenl adanya mekanisme yang demikian, karena pada pokoknya undang-undang tidak dapat diganggu gugat di mana hakim dianggap hanya dapat menerapkan undang-undang dan tidak boleh menilai undang-undang.
3. Diakuinya bahwa lembaga pelaku kedaulatan rakyat itu tidak hanya terbatas pada MPR, melainkan semua lembaga negara baik secara langsung atau tidak

langsung merupakan penjelamaan kedaulatan rakyat. Presiden, anggota DPR, dan DPD sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat dan karena itu sama-sama merupakan pelaksana langsung prinsip kedaulatan rakyat.

4. Dengan demikian, MPR juga tidak lagi berstatus sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan merupakan lembaga (tinggi) negara yang sama derajatnya dengan lembaga-lembaga (tinggi) negara lainnya, seperti Presiden, DPR, DPD, MK, dan MA.
5. Hubungan-hubungan antarlembaga (tinggi) negara itu bersifat saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

2.1.11.3. Tugas dan Kewenangan MPR

2.1.11.3.1. Mengubah dan Menetapkan Undang-Undang Dasar 1945

Black's Law Dictionary mengartikan konstitusi sebagai hukum dasar dan organik dari suatu bangsa atau negara dalam menetapkan konsep, karakter, dan organisasi dari pemerintahannya, juga menjelaskan kekuasaan kedaulatannya serta cara pengujiannya.[334] Istilah 'undang-undang dasar' di Indonesia sendiri berasal dari terjamahan Bahasa Belanda, *grondwet*, yang berasal dari kata '*grond*' berarti dasar, dan *'wet'* yang berarti undang-undang.[335] Konsistusi memiliki bermacam ragam bentuk terkait dengan pandangan tiap negara terhadapnya. Menurut K. C. Wheare,[336] kondistusi terdiri dari konstitusi terulis, yang dijabarkan sebagai suatu konstitusi yang dituangkan dalam sebuah atau beberapa dokumen formal, dan konstitusi

[334] Bryan A. Garner, *Black Law Dictionary, Eighth Edition* (United States of America, 2004), hlm. 35.
[335] Dahlan Thaib, *et al*., *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2004), hlm. 7.
[336] K. C. Wheare, *Konstitusi-konstitusi Modern*, diterjemahkan oleh Muhammad Hardani Surabaya: Pustaka Eureka, 2005), hlm. 23-50.

bukan tertulis, yang diartikan sebagai konstitusi yang tidak dituangkan dalam suatu dokumen formal.[337]

Menurut sifatnya, konstitusi dapat diklasifikasikan menjadi konstitusi fleksibel, dan konstitusi kaku. Konstitusi fleksibel dapat diarikan sebagai konstitusi yang dapat diubah tanpa prosedur khusus, sementara konsitusi kaku, sebaliknya, mensyaratkan adanya prosedur khusus untuk mengubahnya.[338] Di samping klasifikasi konstitusi di atas, konstitusi setidak-tidaknya mengandung beberapa substansi, di antaranya:[339] a) hasil perjuangan politk bangsa di waktu yang lampau; b) pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun masa yang akan datang; c) suatu keinginan (kehendak), terkait perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa yang hendak dipimpin; dan d) tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa.

Pada masa Orde Baru, tidak ada lagi upaya perubahan konstitusi. Kekuasaan yang otoriter dan restriksi demokrasi menjadikan pemerintahan kurang menegaskan prinsip *check and balances* antarlembaga negara. Gejolak politik sebagai reaksi dari periode tersebut kemudian melahirkan tuntutan reformasi. Salah satu upaya reformasi adalah memlalui reformasi konstitusi yang dilatarbelakangi adanya kehendak untuk membangun pemerintahan yang demokratis, dengan sistem *check and balances* di antara cabang-cabang kekuasaan, menwujudkan supremasi hukum

[337] Thaib *et al*., *Teori dan Hukum*, hlm. 26

[338] Koirul Anam, *Pendidikan dan Kewarganegaraan untuk Perguruan Tinggi*, (Yogyakarta: Inti Media, 2011), hlm. 136.

[339] Sri Soemantri, *Undang-Undang Dasar 1945: Kedudukan dan Aspek-aspek Perubahannya*, (Bandung: UNPAD Press, 2002), hlm. 3.

dan keadilan, serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia.[340]

Untuk mengubah UUD, MPR harus mengikuti ketentuan yang dimuat dalam Pasal 37 UUD NRI 1945, yaitu:

1. Usul perubahan pasal-pasal UUD dapat diagendakan dalam sidang MPR apabila diajukan oleh setidaknya 1/3 dari keseluruhan jumlah anggota MPR;
2. Setiap usul perubahan pasal dalam UUD harus diajukan secara tertulis dan ditunjukkan bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya;
3. Untuk mengubah pasal UUD, MPR dalam sidangnya harus dihadiri oleh paling tidak 2/3 dari jumlah keseluruhan anggota MPR;
4. Putusan untuk mengubah pasal UUD dilakukan dengan persetujuan setidak-tidaknya 50% ditambah 1 suara dari keseluruhan jumlah anggota MPR; dan
5. Meskipun merupakan lembaga dengan kewenangan untuk mengubah UUD sebagai konstitusi, Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 menyatakan bahwa MPR tidak memiliki legitimasi untuk mengubah pasal mengenai bentuk negara Indonesia.

2.1.11.3.2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden

Sebelum perubahan, MPR berwenang untuk memilih presiden dan wakil presiden, namun dengan adanya restrukturisasi hierarki lembaga ketatanegaraan, MPR kehilangan hak tersebut dan hanya memiliki kewenangan untuk melantik alih-alih memilih. Hal ini sejalan dengan usaha perwujudan kedaulatan rakyat, di mana sebagai pemegang kedaulatan tertinggi, rakyat memilih presiden

[340] Mahkamah Konstitusi, *Cetak Biru: Membangun Mahkamah Konstitusi sebagai Institusi Peradilan Konstitusi yang Modern dan Terpercaya*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2004), hlm. 3.

dan wakil presiden melalui pemilihan umum (pemilu), sesuai dengan ketentuan Perubahan Ketiga UUD 1945 Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 6A ayat (1). Penghapusan wewenang untuk memilih tersebut berimplikasi pada pola hubungan nantara MPR dan Presiden dan/atau Wakil Presiden, di mana Presiden dan Wakil Presiden juga tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk memurnikan sistem presidensial di Indonesia, di mana MPR dan lembaga eksekutif tidak lagi berada dalam posisi superior-subordinat.

Meski begitu, MPR nyatanya masih memiliki kewenangan untuk 'memilih' 1 dari 2 calon wakil presiden yang diajukan oleh presiden dalam skenario kekosongan jabatan.[341] MPR melaksanakan sidang paripurna dalam waktu paling lama 60 hari untuk memilih Wakil Presiden beserta kelengkapan persyaratan kepada pimpinan MPR paling lambat 14 hari sebelum peyelenggaraan sidang parpipurna MPR. Calon wakil presiden yang akan dilantik menjadi wakil presiden adalah satu di antara dua calon yang diajukan oleh presiden, yang mendapatkan suara terbanyak dalam pemilihan suara dalam rapat paripurna. Apabila hasil pemilihan suara seimbang di antaa kedua calon, maka diadakan pemilihan ulang, dan apabila hasil seimbang masih terulang, maka pilihan diserahkan kepda Presiden. Setelah itu, wakil presiden akan dilantik dalam sidang paripurna dengan bersumpah menurut agamanya.

Sedangkan untuk pelantikan presiden dan wakil presiden hasil pemilihan umum, MPR menggelar sidang paripurna secara berkala sesua dengan pemilu 5 tahun sekali. Apabila MPR tidak dapat menyelenggarakan sidang, maka Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilu dilantik

[341] A. Rosyid Al Atok, "Reposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Perubahan UUD 1945," *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan* No. 2 (Agustus 2010), hlm. 9.

dalam sidang paripurna DPR. Apabila DPR berhalangan menyelenggarakan paripurna untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilu, maka Presiden dan Wakil Presiden disumpah menurut agama masing-masing atau memberikan janji sungguh-sungguh dihadapan pimpinan MPR dan disaksikan pimpinan MA. Pimpinan MPR kemudian menandatangani berita acara pelantikan Presiden dan Wakil Presiden bersama dengan Presiden dan Wakil Presiden sebelum menyampaikan pidato awal masa jabatan.[342]

Sedang untuk keadaan di mana Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat meakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, maka MPR menggelar sidang paripurna untuk melantik Wakil Presiden menjadi Presiden. Apabila MPR tidak menggelar rapat paripurna, maka Wakil Presiden dilantik dalam rapat paripurna DPR. Apabila DPR berhalangan menyelenggarakan rapat paripurna, maka Presiden dilantik di hadapan pimpinan MPR disaksikan oleh pimpinan MA.[343]

Dilihat dari penjabaran di atas, maka dapat dikatakan bahwa kewenangan MPR untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden adalah sebuah fungsi tambahan.[344] Yang menjadi fungsi dan kewenangan utama MPR adalah mengubah UUD.

[342] Indonesia, *Undang-undang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*, UU No. 42 tahun 2008, LN RI NO. 176 tahun 2008, TLN No. 4924, Penjelasan Pasal 33 dan 34.
[343] Indonesia, *Undang-undang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*, UU No. 42 tahun 2008, LN RI NO. 176 tahu 2008, TLN NO. 4924, Penjelasan Pasal 41 dan 42.
[344] Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, (Jakarta: UI Press, 2010), hlm. 292-293.

2.1.11.3.3. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD

Pre-Reformasi, Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan oleh MPR karena rasionalisasi politis semata, namun pasca-Reformasi, pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden harus melalui *forum previlegiatum*.[345] Legitimasi MPR dalam memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden di luar prosedur pemakzulan tereliminasi dengan hapusnya kewenangan MPR untuk memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden. Sebaliknya, dengan diubahnya kewenangan MPR untuk memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden menjadi hanya sebatas melantik, kewenangan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, MPR diberikan kewenangan untuk melakukan *impeachment.* Kewenangan tersebut berhubungan dengan Pasal 7A, 7B, dan 24C ayat (2) UUD NRI 1945 terkait pengaturan mengenai cara pengajuan, mekanisme dan prosedur mekanisme tersebut.[346] Perlu ditegaskan bahwa MPR berkewenangan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagai finalisasi mekanisme pemakzulan, atas usul DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti memenuhi unsur yang termuat dalam pasal 7B oleh Mahkamah Konstitusi.

2.1.11.4. Hak dan Kewajiban Anggota dan Lembaga MPR

Selain kewenangan, MPR juga dibekali dengan hak. Menurut UU No. 17 tahun 2014, berikut adalah hak-hak yang meliputi anggota MPR:

a. Mengajukan usul perubahan UUD NRI 1945

   MPR memiliki hak untuk mengajukan usulan tentang perubahan terhadap pasal-pasal dalam batang tubuh UUD

[345] Adventus, "Pemakzulan Presiden: Dari Proses Politik ke Proses Hukum," *Jurnal Hukum Universitas Hasanudin* (Juni 2013), hlm. 2

[346] Helmi, "Supremasi Hukum dalam Proses dan Mekanisme Impeachment Menurut UUD 1945 tahun 1945," *Jurnal Inovatif* Vol. VII No. III (September 2014), hlm. 81.

1945, namun tidak memiliki hak maupun kewenangan untuk mengubah Pembukaan (*Preambule*) UUD 1945. Hal ini sejalan dengan kewenangan MPR untuk mengubah UUD 1945.

b. Menentukan sikap dan pilihan dalam pengambilan keputusan (hak prerogatif)

   Adalah hak khusus yang diberikan kepada otoritas penguasa suatu negara, yang terpisah dari hak-hak masyarakat menurut hukum yang berlaku. Maksud dari hak ini adalah bahwa anggota MPR memiliki suara tersendiri dan kapabilitas untuk menentukan keputusan.

c. Memilih dan dipilih

   Adalah penegasan hak anggota MPR sebagai warga negara Indonesia. Tiap-tiap anggota MPR berhak untuk memilih dan dipilih dalam Pemilu dan berpartisipasi dalam politik, pemerintahan, dan kegiatan kewarganegaraan yang lain.

d. Membela diri

   Anggota MPR dapat memberikan pendapat dan pernyataan yang berisi pembelaan atau sanggahan terhadap dirinya. Hak ini tidak melekat secara personal pada anggota MPR sebagai pribadi kodrati, namun anggota MPR sebagai pejabat negara. Anggota MPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis dalam sidang atau rapat MPR dataupun di luar sidang atau rapat MPR yang berkaitan dengan tugas dan wewenang MPR.

e. Imunitas

   Menurut pasal 57 ayat (2) UU No. 17 tahun 2014, hak imunitas adalah hak anggota embaga perwakilan rakyat dan menteri untuk membericarakan atau menyatakan secara tertulus egala hal di dalam lembaa tersebut tanpa boleh dituntut di muka pengadilan. Singkat kata, sejauh pernyataan,

pendapat, pertanyaan yang dilontarkan oleh anggota MPR terkait dengan wewenang dan penjalanan tugasnya, maka hal tersebut tidak dapat digunakan terhadapnya di muka pengadilan. Akan tetapi, hak ini memiliki limitasi apabila hal yang dikatakan tersebut dilontarkan dalam forum yang sudah disepakati sebagai rahasia sebelumnya, atau berhubungan dengan rahasia negara, sebagaimana tertulis dalam pasal 57 ayat (4) UU No. 17 tahun 2014.

f. Hak protokoler

   Hak ini disematkan pada pimpinan dan anggota lembaga legislatif (MPR, DPR, DPD). Hak ini menyebutkan bahwa anggota lembaga legislatif berhak untuk memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya dalam acara formal kenegaraan maupun dalam pelaksanaan tugasnya.

g. Hak keuangan dan administrative

   Tiap-tiap anggota MPR berhak untuk meperoleh pendapatan dan kelancaran prosedur sesuai dengan hukum dan perundang-undangan yang berlaku.

Selain hak, anggota MPR dan MPR sebagai lembaga memiliki kewajiban yang dijabarkan dalam Pasal 11 UU No. 17 tahun 2014, yaitu:

a. Memegang teguh dan mengmalkan Pancasila;
b. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mentaati peraturan perundang-undangan;
c. Memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Negara Republik indonesia Taun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
d. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan menjaga keutuhan Negra Kesatuan Republik Indonesia;

e. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan; dan
f. Melaksanakan peranan sebagai wakil rakyat dan wakil daerah.

2.1.11.5. MPR dalam Perkembangan Konstitusi Indonesia

Berikut adalah bagaimana MPR diinkorporasikan dalam dasar negara Indonesia seiring dengan perubahannya:

Tabel 2.1.11.5. 1. Perbandingan Pengaturan MPR pada dasar-dasar negara yang pernah berlaku di Indonesia

Konstitusi	Aturan dalam Pasal
Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS)	Kedaulatan rakyat tidak disebutkan secara eksplisit dalam Pasal 1. Kedaulatan yang diamini termuat dalam Pasal 1 ayat (1) dan (2) berikut: Pasal 1 (1) Republik Indonesia Serikat jang merdeka dan berdaulat jalah suatu negara-hukum jang demokrasi dan berbentuk federasi. (2) Kekuasaan berkedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh Pemerintah bersamasama dengan Dewan Perwakilan Rakjat dan Senat. Mengenai Konstituante sebagai penetap dasar negara, perlu diperhatikan beberapa Pasal di bawah: Pasal 186 Konstituante (Sidang Pembuat Konstitusi), bersama-sama dengan Pemerintah selekas-lekasnja menetapkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat jang akan menggantikan Konstitusi sementara ini. Pasal 187 (1) Rantjangan Konstitusi dibuat oleh Pemerintah dan dengan

amanat Presiden disampaikan kepada Konstituante untuk dimusjawaratkan, demi Sidang itu berapat.

(2) Pemerintah mendjaga, supaja rantjangan Konstitusi berdasarkan pembangunan Republik Indonesia Serikat dari negara2 sesuai dengan kehendak rakjat, sebagai jang akan dinjatakan dengan tjara demokrasi menurut jang ditetapkan dalam pasal 43 sampai dengan 46.

(3) Berkenaan dengan mendjalankan jang ditetapkan dalam pasal2 jang tersebut dalam ajat jang lalu, undang-undang federal akan mengadakan tindakan2 jang perlu, sehingga pernjataan suara rakjat jang diperlukan, diperoleh dalam satu tahun sesudah Konstitusi ini mulai berlaku.

Dalam kedua Pasal tersebut, dapat disimpulkan bahwa Konstituante merupakan forum yang diatur dalam konstitusi. Pasal 188 ayat (2) menyatakan bahwa Konstituante beranggotakan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat, di mana ayat (3) menerukan bahwa Ketua Konstituante adalah Ketua DPR, sementara Ketua Senat adalah Wakil Ketua Konstituante.

Selanjutnya mengenai kewenangan terkait perubahan dan penetapan konstitusi dimuat dalam Pasal 189 sebagai berikut:

(1) Konstituante tidak dapat bermupakat atau mengambil keputusan tentang rantjangan Konstituante baru, djika pada rapatnja tidak hadir sekurang-kurangnja dua-pertiga dari djumlah anggota-sidang.

(2) Konstituante berhak mengadakan perubahan2 dalam rantjangan Konstitusi. Konstitusi baru berlaku, djika rantjangannja telah diterima dengan sekurang-kurangnja duapertiga dari djumlah suara anggota jang hadir dan kemudian disahkan oleh Pemerintah.

(3) Apabila Konstituante sudah menerima rantjangan Konstitusi, maka dikirimkannja rantjangan itu kepada

Presiden untuk disahkan oleh Pemerintah Pemerintah harus mensahkan rantjangan itu dengan segera Pemerintah mengumumkan Konstitusi itu dengan keluhuran.

(4) Kepada tiap2 negara-bagian akan diberikan kesempatan menerima Konstitusi. Dalam hal suatu negara-bagian tidak menerima Konstitusi itu, maka negara itu berhak bermusjawarat tentang suatu perhubungan chusus dengan Republik Indonesia Serikat dan Keradjaan Nederland.

Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS)

Dalam periode ini, MPR belum melembaga dan yang ada adalah Konstituante dalam usaha Indonesia merumuskan dan menetapkan dasar negara. Terkait dengan kedaulatan, UUDS menyatakan bahwa Indonesia adalah negara yang demokratis dan mengamini kedaulatan rakyat yang dilakukan oleh pemerintah bersama dengan DPR. Selengkapnya, bunyi Pasal 1 ayat (1) dan (2) UUDS adalah sebagai berikut:

Pasal 1

(1) Republik Indonesia jang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara-hukum jang demokratis dan berbentuk kesatuan.
(2) Kedaulatan Republik Indonesia adalah ditangan Rakjat dan dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakjat

Adapun BAB V dari UUDS memuat mengenai Konstituante secara holistik. Kewenangan Konstituante disebut sebagai berikut:

Pasal 134

Konstituante (Sidang Pembuat Undang-undang Dasar) bersama-sama dengan Pemerintah selekaslekasnja menetapkan Undang-undang Dasar Republik Indonesia jang akan menggantikan Undang-undang Dasar Sementara ini.

Pasal 135 menyebutkan bahwa anggota Konstituante ditetapkan atas perhitungan satu orang anggota untuk setiap 150.000 warga negara Indonesia, yang mengindikasikan adanya perhitungan proporsionalitas antara jumlah warga negara dengan jumlah wakil dalam Konstituante. Adapun wakil-wakil tersebut dipilih berdasarkan pemilihan umum dengan dasar umum, dengan bebas dan rahasia.

Dilanjutkan dengan Pasal 137 yang berbunyi:

(1) Konstituante tidak dapat bermupakat atau mengambil keputusan tentang rantjangan Undang-undang Dasar baru, djika pada rapatnja tidak hadlir sekurang-kurangnja dua-pertiga dari djumlah anggauta-sidang
(2) Undang-undang Dasar baru berlaku, djika rantjangannja telah diterima dengan sekurang-kurangnja dua-pertiga dari djumlah suara Anggauta jang hadlir dan kemudian disahkan oleh Pemerintah.
(3) Apabila Konstituante sudah menerima rantjangan Undang-undang Dasar, maka dikirimkannja rantjangan itu kepada Presiden untuk disahkan oleh Pemerintah. Pemerintah harus mengesahkan rantjangan itu dengan segera. Pemerintah mengumumkan Undang-undang Dasar itu dengan keluhuran.

Disebutkan pula bahwa anggota Konstituante dapat merangkap sebagai anggota DPR dalam situasi di mana anggota Konstituante sudah terpilih dan melembaga terlebih dahulu dibandingkan dengan DPR, sebagaimana dimuat dalam Pasal 138.

Undang-Undang Dasar 1945 Naskah Asli

Terkait dengan kedaulatan rakyat dirumuskan sebagai berikut:

Pasal 1

(1) Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yag berbentuk Republik

(2) Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dalam Naskah Asli, disebutkan bahwa MPR menjelma sebagai pelaksana kedaulatan rakuat, yang juga mengambil alih keseluruhan perwujudan rakyat sebagai otoritas tertinggi ke dalam kelembagaannya.

Terkait dengan kelembagaan MPR, dirumuskan sebagai berikut;

Pasal 2

(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.
(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.
(3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Terkait dengan kewenangan MPR, dirumuskan sebagai berikut;

Pasal 3

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

Konsep Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sudah ditinggalkan dan diganti dengan perangkat-perangkat lain.

Kewenangan kedua termaktub dalam Pasal 6 di mana dalam ayat (2) disebutkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak.

Kewenangan ketiga terkait dengan kewenangan MPR untuk menetapkan dan mengubah konstitusi dirumuskan dalam Pasal 37

yang berbunyi:

(1) Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir.
(2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum dan sesudah perubahannya

Terkait dengan kedaulatan rakyat, dirumuskan sebagai berikut:

Pasal 1

(1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.
(2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. ***)
(3) Negara Indonesia adalah negara hukum. ***)

Terkait dengan kelembagaan MPR dirumuskan sebagai berikut:

Pasal 2

(1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.****)
(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.
(3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Terkait dengan Kewenangan MPR untuk menetapkan dan/atau mengubah dasar negara, dimuat dalam Pasal 3, yang juga memuat perubahan kewenangan MPR untuk memilih Presiden dan Wakil

Presiden menjadi hanya melantik:

Pasal 3

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

Terkait dengan kewenangan MPR memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden karena adanya Pendapat DPR dimuat dalam:

Pasal 3

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyarawatan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. ***)

Pasal 7B

(6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.***)
(7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus

diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Mejlis Permusyawaratan Rakyat.***)

MPR juga berwenang untuk menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam rangka Pergantian Antarwaktu sebagaimana dimuat dalam Pasal 8 ayat (2) dan (3):

(1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya. ***)
(2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakya menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden. ***)
(3) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyarawatan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih pertama dan kedua suara dalam terbanyak pemilihan umum

sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya. ****)

Kewenangan MPR terkait dengan menetapkan dan mengubah konstitusi dimuat dalam Pasal 37 sebagai berikut:

Pasla 37

(1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang- kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. ****)
(2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya. ****)
(3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang- kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. ****)
(4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu angota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat****)

Seiring dengan dinamika politik dan Reformasi pada tahun 1998, hierarki antarlembaga negara mengalami perubahan. MPR tidak lagi menjadi lembaga yang superior apabila disandingkan dengan lembaga negara lain. Pernyataan dalam UUD 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR dihapus, diganti dengan pernyataan yang menempatkan kedaulatan tertinggi di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD, sebagaimana dimuat dalam Pasal 1 ayat (2). Perubahan tersebut menempatkan UUD 1945 sebagai lembaga tertinggi yang membawahi semua lembaga negara, termasuk MPR. Limitasi dan restriksi wewenang MPR dengan adanya pergantian ini, paling

signifikan ditandai dengan ditinggalkannya haluan politik negara yang dimuat dalam GBHN dan hilangnya kewenangan MPR untuk menyusun GBHN.

Penempatan MPR sebagai lembaga yang lebih tinggi dibandingkan dengan lembaga lainnya, serta berperan sebagai aktor yang menjalankan kedaulatan atas nama rakyat dinilai improporsional. Pemberian kekuasaan penuh kepada MPR dianggap sebagai bentuk supremasi lembaga negara. Pasca-Reformasi, kedudukan MPR dan penempatan kepercayaan pada MPR untuk melaksanakan kedaulatan rakyat sepenuhnya kemudian diubah. GBHN tidak lagi dirumuskan dan dibentuk oleh MPR, dan sebagai padanan pengganti GBHN, presiden dan wakil presiden diberikan tugas menyusun arah dan strategi pembangunan nasional untuk kurun waktu 5 tahun.

2.1.11.6. Alat dan Badan Kelengkapan MPR

Berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) memiliki alat kelengkapan yang terdiri dari pimpinan dan panitia *ad hoc* MPR.

2.1.11.6.1. Pimpinan MPR

Pimpinan MPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 7 (tujuh) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota MPR. Pimpinan MPR dipilih dari dan anggota MPR dalam satu paket yang bersifat tetap. Calon pimpinan MPR berasal dari dan/atau kelompok anggota disampaikan dalam sidang paripurna. Tiap fraksi dan kelompok anggota dapat mengajukan 1 (satu) orang bakal calon pimpinan MPR yang dipilih secara musyawarah untuk mufakat dan ditetapkan dalam rapat paripurna MPR. Dalam hal musyawarah mufakat tidak tercapai, pimpinan MPR dipilih dengan pemungutan suara dan yang memperoleh suara

terbanyak ditetapkan sebagai pimpinan MPR dalam rapat paripurna MPR. Selama pimpinan MPR belum terbentuk, sidang MPR pertama kali untuk menetapkan MPR dipimpin oleh pemimpin sementara MPR. Pimpinan sementara MPR itu sendiri berasal dari anggota MPR yang tertua dan termuda dari fraksi dan/atau kelompok anggota yang berbeda. Pimpinan MPR ditetapkan dengan Keputusan MPR.[347] Pimpinan MPR ditetapkan dengan keputusan MPR. Pimpinan MPR itu sendiri bertugas untuk:[348]

1. Memimpin sidang MPR dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan;
2. Menyusun rencana dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua;
3. Menjadi juru bicara MPR;
4. Melaksanakan putusan MPR;
5. Mengoordinasikan anggota MPR untuk memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar NRI 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
6. Mewakili MPR di pengadilan;
7. Menetapkan arah dan kebijakan umum anggaran MPR;
8. Menyampaikan laporan kinerja pimpinan dalam sidang paripurna MPR pada akhir masa jabatan.

[347] Indonesia, UU Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, LN No. 2018/No. 29 TLN No. 6187, Pasal 15.

[348] *Ibid.*, Pasal 16.

Pimpinan MPR berhenti dari masa jabatannya karena meninggal dunia, mengundurkan diri, atau diberhentikan.[349] Pimpinan MPR dapat diberhentikan dengan alasan:

1. Diberhentikan sebagai anggota DPR atau anggota DPD; atau
2. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai pimpinan MPR.

Dalam hal pimpinan MPR berhenti dari jabatannya, anggota dari fraksi atau kelompok anggota asal pimpinan MPR yang bersangkutan menggantikannya paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak pimpinan berhenti dari jabatannya.[350] Penggantian pimpinan MPR ditetapkan dengan keputusan pimpinan MPR dan dilaporkan dalam sidang paripurna MPR berikutnya atau diberitahukan secara tertulis kepada anggotanya.[351]

Dalam hal salah seorang pimpinan MPR atau lebih berhenti dari jabatannya, para anggota pimpinan lainnya mengadakan musyawarah untuk menentukan pelaksana tugas sementara sampai terpilihnya pengganti definitif. Dalam hal pimpinan MPR dinyatakan sebagai terdakwa karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, pimpinan MPR yang bersangkutan tidak boleh melaksanakan tugasnya. Dalam hal pimpinan MPR dinyatakan tidak terbukti melakukan tindak pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, pimpinan

[349] *Ibid.*, Pasal 17.

[350] *Ibid.*, Pasal 17 ayat (3).

[351] *Ibid.*, Pasal 17 ayat (4).

MPR yang bersangkutan melaksanakan tugasnya kembali sebagai pimpinan MPR.[352]

2.1.11.6.2. Panitia *Ad Hoc* MPR

Panitia *ad hoc* MPR terdiri atas pimpinan MPR dan paling sedikit 5% (lima persen) dari jumlah anggota dan paling banyak 10% (sepuluh persen) dari jumlah anggota yang susunannya mencerminkan unsur DPR dan unsur DPD secara proporsional dari setiap fraksi dan kelompok anggota MPR. Anggota panitia *ad hoc* MPR diusulkan oleh unsur DPR dan unsur DPD dari setiap fraksi dan kelompok anggota MPR.[353] Panitia *ad hoc* MPR melaksanakan tugas yang diberikan oleh MPR. Panitia *ad hoc* MPR segera menyelenggarakan rapat untuk membahas dan memusyawarahkan tugas yang diberikan oleh MPR.[354] Panitia *ad hoc* MPR bertugas:

1. Mempersiapkan bahan sidang MPR; dan
2. Menyusun rancangan putusan MPR.

Panitia *ad hoc* MPR melaporkan pelaksanaan tugas dalam sidang paripurna MPR. Panitia *ad hoc* MPR dibubarkan setelah tugasnya selesai.

2.1.11.6.3. Badan Kelengkapan

Majelis Permusyawaratan Rakyat akan membentuk badan untuk melaksanakan wewenang dan tugas yang diemban oleh MPR. Sejatinya, MPR memiliki tiga badan utama dalam lembaga MPR, yakni badan sosialisasi, badan pengkajian, dan badan penganggaran. Namun, ketiga badan kelengkapan tersebut saat ini belum diatur dalam tataran normatif dalam peraturan berbentuk undang-undang.

---

[352] *Ibid.*, Pasal 18.

[353] *Ibid.*, Pasal 20

[354] *Ibid.*, Pasal 21

2.1.12. Pembagian Kamar Parlemen

Menurut I Gede Pantja Astawa, perbincangan teoritik mengenai sistem perwakilan, pada esensinya bicara tentang struktur organisasi yang ada di Badan Perwakilan Rakyat (Parlemen).[355] Untuk itu, berdasarkan beberapa konstitusi di dunia, diketahui bahwa parlemen dapat memiliki satu kamar (unikameral), dua kamar (bikameral), tiga kamar (trikameral), empat kamar (tetrakameral), dan lima kamar (pentakameral).[356] Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa sistem unikameral terdiri atas satu kamar, sedangkan sistem bikameral memiliki dua kamar yang mempunyai fungsi sendiri-sendiri.[357] Menurut Lijphart, semua kamar pertama (*first chambers)* dipilih secara langsung, tetapi sebagian besar dari kamar kedua (*second chambers),* anggotanya dipilih tidak langsung atau diangkat.[358] Akan tetapi menurut Strong, dipilih atau tidak dipilih bagi kamar kedua tidak akan membawa kemajuan lebih jauh, kecuali jika diupayakan untuk menemukan hal-hal berikut:

> "*...first, how far the Upper House whose selection is outside all popular control retains any real powers; secondly, to what extent the elected element in a partially elected House leavens the lump and gives it vitality; thirdly, in what manner deadlocks between the two Houses are resolved if the power of the Upper House is sufficiently real to impede the free action of the Lower; and fourthly, how the elected Second Chamber is given a dignity which does not attach to the Lower House."*[359]

Dalam sistem trikameral, menurut Jimly Asshiddiqie, struktur organisasi lembaga perwakilan nasional terdiri atas tiga badan yang

---

[355] I Gede Pantja Astawa, *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Perwakilan Menurut UUD 1945,* Seminar Penguatan Lembaga Demokrasi DPD-RI Provinsi Jawa Barat yang diadakan oleh Universitas Pasundan bekerja sama dengan Sekretariat Anggota DPD Provinsi Jawa Barat, 19 November 2005, Bandung, hlm. 1.

[356] Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara,* (Jakarta: UI-Press, 2010), hlm. 34.

[357] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945,* (Yogyakarta: FHUII Press, 2004), hlm. 33.

[358] Arend Lipjhart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries,* (New Haven and London: Yale University, 1999), hlm. 206.

[359] C.F. Strong, *Modern Political Constitutions,* hlm. 188.

masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri.[360] Sistem trikameral dapat terjadi karena masing-masing kamar merepresentasikan kategori pemilih yang berbeda.

Berdasarkan negara-negara yang ditelitinya, Tsebelis dan Money mengemukakan bahwa secara umum, *upper houses* merupakan replikasi *lower house* dan mewakili warga negara berdasarkan *equal basis,* selain itu dapat merupakan perwakilan dari daerah (*subnational geopgraphics unit),* perwakilan pekerjaan (*professional occupation),* perwakilan etnis minoritas (*minority ethnic representation),* dan perwakilan komunitas tertentu (seperti *linguistic communities* yang memiliki wakil pada Senat Belgia).[361] Di Indonesia, yang menjadi kamar pertama atau *lower houses* ialah DPR dan kamar kedua atau *upper houses* ialah DPD.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas, menurut Fatmawati, kriteria untuk menentukan Kamar dalam parlemen dapat disimpulkan sebagai berikut:[362]

a. Memiliki kewenangan sesuai dengan fungsi dari parlemen (*representative assemblies* dan *deliberative assemblies)*;
b. Memiliki anggota tersendiri, yang merupakan wakil dari warga negara dengan kategori tertentu dan metode seleksi tertentu; dan
c. Memiliki struktur kelembagaan tersendiri dan aturan-aturan tersendiri tentang prosedur dalam lembaga tersebut.

Berdasarkan definisi yang digunakan dalam penyebutan kamar-kamar parlemen, Fatmawati mencoba untuk mengelompokkannya sebagia berikut:[363]

a. Definisi dari struktur parlemen dalam hal kewenangan parlemen dianalisis dari seluruh fungsi-fungsinya (*representative assemblies* dan *deliberative assemblies).*

   Berkaitan dengan hal tersebut, maka:

---

[360] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, hlm. 42.
[361] George Tsebelis dan Jeannette Money, *Bicameralism,* (London:Cambridge University Press, 1997), hlm. 53.
[362] Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara,* hlm. 35.
[363] *Ibid.,* hlm. 36.

1) Sistem Pentakameral (*pentacameral system)* adalah sistem dimana parlemen dimana terdiri dari 5 (lima) kamar, yang masing-masing kamar tersebut memiliki kewenangan sesuai dengan fungsi dari parlemen (*representative assemblies* dan *deliberative assemblies),* memiliki anggota tersendiri, yang merupakan wakil dari warga negara dengan kategori tertentu, dan memiliki struktur kelembagaan tersendiri dan aturan-aturan tersendiri tentang prosedur dalam lembaga tersebut.
2) Sistem Trikameral (*tricameral system),* yaitu sistem dimana parlemen terdiri dari 3 (tiga) kamar, yang masing-masing kamar tersebut memiliki kewenangan sesuai dengan fungsi dari parlemen (*representative assemblies* dan *deliberative assemblies),* memiliki anggota tersendiri, yang merupakan wakil dari warga negara dengan kategori tertentu, dan memiliki struktur kelembagaan tersendiri dan aturan-aturan tersendiri tentang prosedur dalam lembaga tersebut.
3) Sistem Bikameral (*bicameral system),* yaitu sebuah sistem dimana parlemen terdiri dari dua kamar, yang masing-masing kamar tersebut memiliki kewenangan sesuai dengan fungsi dari parlemen (*representative assemblies* dan *deliberative assemblies),* memiliki anggota tersendiri, yang merupakan wakil dari warga negara dengan kategori tertentu, dan memiliki struktur kelembagaan tersendiri dan aturan-aturan tersendiri tentang prosedur dalam lembaga tersebut.

b. Definisi dari struktur parlemen dalam hal parlemen dianalisis dari fungsi legislasi dalam arti sempit yaitu pembentukan UU, khususnya dalam hal mekanisme hubungan antar kamar dalam parelemen pada pembentukan UU.

Secara umum, dalam pembentukan UU, struktur parlemen hanya mengenal sistem unikameral atau sistem bikameral pada parlemen di berbagai negara di dunia. Berkaitan dengan hal tersebut, maka definisi dari Sistem Bikameral jika dikaitkan dengan kewenangan pembentukan

UU adalah sebuah sistem dimana parlemen terdiri dari 2 (dua) kamar yang masing-masing kamar memiliki kewenangan membentuk UU.

Secara umum, pembagian kamar di parlemen dapat dibagi menjadi tiga bagian, yaitu sebagai berikut:

a. Sistem Unikameral

Dalam struktur parlemen tipe unikameral, tidak dikenal dua badan yang terpisah seperti adanya DPR dan Senat, ataupun majelis tinggi dan majelis rendah. Sistem unikameral ini biasanya dianut oleh negara-negara yang berukuran kecil. Dengan membandingkannya konstitusi-konstitusi yang ada di Asia, sistem unikameral yang dianut oleh Brunei Darusalam, Vietnam, Singapura, Laos, Libanon, Syiria, Kuwait, dan lain-lain, fungsi dewan atau Majelis Legislatif dalam sistem unikameral itu terpusat pada satu badan legislatif tertinggi dalam struktur Negara.[364] Isi aturan mengenai fungsi dan tugas parlemen unikameral ini beragam dan bervariasi dari satu Negara ke Negara lain, tetapi pada pokoknya serupa bahwa secara kelembagaan fungsi legislatif tertinggi diletakkan sebagai tanggung jawab satu badan tertinggi yang dipilih oleh rakyat.[365]

b. Sistem Bikameral

Dalam hal penamaan untuk kedua kamar tersebut beragam, misalnya untuk *Second Chamber* atau *Upper House* di berbagai Negara dikenal dengan nama seperti di Inggris namanya *House of Lords,* di Swiss dikenal dengan nama *Council of State (Standerat),* di Jerman dikenal dengan nama *Bundesrat,* di Malaysia dikenal dengan nama Dewan Negara dan sebagian besar seperti di Amerika Serikat, Australia, Kanada, dan Perancis dinamakan *Senate.* Sistem bikameral ini, pada umumnya, dianut oleh negara-negara yang berbentuk federal atau yang pemerintahannya berbentuk kerajaan.

[364] Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR,* (Bandung: FOKUSMEDIA, 2013), hlm. 60.
[365] Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah; Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara,* (Jakarta: UI Press, 1996), hlm.36.

Namun, terkadang sistem ini juga dianut oleh negara Kesatuan, misalnya Perancis.

Terdapat dua kemungkinan alasan untuk memilih sistem parlemen bikameral. *Pertama,* untuk menciptakan mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances),* sehingga dapat dilakukan *double check* terhadap proses dan substansi legislasi. *Kedua,* untuk membentuk perwakilan yang dapat menampung kepentingan tertentu yang tidak cukup terwakili oleh majelis pertama. *Double check* dapat terasa apabila kamar kedua atau majelis tinggi yang memeriksa dan merevisi suatu rancangan undang-undang memiliki komposisi keanggotaan yang berbeda dari majelis rendah atau amar pertama, misalnya dalam usia, pendidikan, pengalaman, latar belakang politik, dan budayanya.[366] Keanggotaan majelis tinggi atau kamar pertama lebih berorientasi nasional daripada kedaerahan, sedangkan majelis rendah lebih mencerminkan hasil pilihan yang berorientasi kepada rakyat menurut daerah pemilihannya masing-masing.[367] Dalam negara federal, sistem bikameral diterapkan sebagai konsekuensi dari struktur dualis negara, sedangkan dalam negara yang menganut bentuk kesatuan, menurut Wolf-Phillips, biasanya untuk menjalankan fungsi menahan atau merevisi.[368]

Menurut Arend Lijphart, terdapat setidaknya tiga perbedaan penting antara kamar pertama dengan kamar edua dalam sistem bikameral, yaitu:[369]

1) Kamar kedua (*second chambers)* cenderung memiliki anggota yang lebih sedikit dibandingkan dengan kamar pertama (*first chambers);*

---

[366] Reni Dwi Purnomowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia,* Jakarta: PT RajaGrafindo, 2005, hlm. 35.

[367] Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, hlm. 40.

[368] Leslie Wolf-Phillips, *Comparative Constitutions,* London: Government and Opposition Ltd, 1972, hlm. 37.

[369] Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries,* second edition, hlm. 190.

2) Masa jabatan kamar kedua cenderung lebih lama dibandingkan dengan kamar pertama; dan
3) Gambaran yang umum terhadap kamar kedua adalah pemilihannya yang dilakukan bertahap.

Arend Lijphart membagi sistem bikameral ke dalam tiga kategori, yaitu *strong bikameralism*, *medium-strength bicameralism,* dan *weak bikameralism.* Lijphart membagi ketiga kategori tersebut berdasarkan kewenangan formal (*formal powers)*, metode seleksi (*method of selection)*, dan kategori warga negara yang diwakili oleh para anggota dari masing-masing kamar.Terdapat tiga aspek untuk menentukan sifat kekuatan atau kelemahan dari sistem bikameral, yaitu *pertama*, kekuatan kamar kedua berdasarkan kewenangan formal yang diatur dalam konstitusi, dimana pada pola yang umum kamar kedua cenderung bersifat subordinat terhadap kamar pertama; *kedua,* kepentingan politik yang sesungguhnya dari kamar kedua tidak tergantung hanya pada kekuatan formal tetapi juga pada metode pemilihannya; dan *ketiga,* kamar kedua dapat dipilih dengan metode yang berbeda atau dibuat untuk memberikan tempat yang lebih kepada minoritas atau yang biasa disebut *incongruent*.[370] Pada aspek pertama dan kedua, sistem parlemen bikameral dapat pula diklasifikasikan menjadi dua, yaitu simetris dan tidak simetris. Kamar yang simetris merupakan kamar yang memiliki kekuatan konstitusional yang setara atau memiliki perbedaan yang sedikit dan memiliki legitimasi demokrasi, sedangkan kamar asimetris merupakan kamar yang sangat tidak setara baik dalam hal kewenangan formal maupun legitimasi demokrasi. Berdasarkan ketiga kategori tersebut, dapat disimpulkan bahwa *strong bicameralism* memiliki karakteristik simetris dan *incongruence*; *medium-strength bicameralism* memiliki salah satu dari karakteristik

[370] *Ibid.,* hlm. 192.

simetris dan *incongruence;* dan *weak bicameralism* memiliki karakteristik asimetris dan *congruent.*

Lain halnya dengan Lijphart, Giovani Sartori mengklasifikasikan bikameral berdasarkan kewenangan formal dari sisi pembentukan undang-undang, yaitu *perfect, strong,* dan *weak.*[371] Menurut Sartori, jika kewenangan kedua kamar sama, maka sistem yang digunakan adalah *perfect bicameralism,* jika kewenangannya hampir sama merupakan *strong bicameralism,* dan jika kewenangannya tidak setara maka merupakan *weak bicameralism.*[372] Apabila dikaitkan dengan bentuk negara dan sistem pemerintahan, menurut Sartori, penggunaan sistem *strong* atau *perfect bicameralism* pada negara dengan sistem pemerintahan presidensil ataupun parlementer akan berjalan lancar jika kedua kamar memiliki kesamaan kelompok mayoritas yang menguasainya.[373] Kesulitan penerapan sistem *strong* atau *perfect bicameralism* ini akan muncul apabila terdapat perbedaan kelompok mayoritas yang menguasainya, namun hal tersebut dapat diatasi jika terjadi di negara yang menganut sistem pemerintahan presidensil. Apabila perbedaan tersebut terjadi di negara yang menganut sistem pemerintah parlementer, maka kemungkinan akan terjadi *deadlock* jatuhnya kabinet, sehingga dalam praktiknya sistem pemerintahan parlementer lebih menggunakan sistem *weak bicameralism.*[374]

Selain Lijphart dan Sartori, George Tsebelis dan Jeanette Money juga memiliki teori mengenai sistem parlemen bikameral berdasarkan justifikasi sistem bikameral, kewenangan formal, metode seleksi, dan kewenangan formal yang dihubungkan dengan mekanisme hubungan antar kamar dalam pembentukan undang-

---

[371] Fatmawati, "*Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara",* Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 30.

[372] Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering An Inquiry Into Structures, Incentives and Outcomes,* 2nd edition, New York: New York University Press, 1997, hlm. 184.

[373] *Ibid.*, hlm. 185.

[374] *Ibid.*, hlm. 185-186.

undang jika terjadi perbedaan.[375] Tsebelis dan Money mengemukakan bahwa *checks and balances* dalam sistem bikameral tidak akan terjadi dalam hubungan antar kamar apabila majelis tinggi (*upper house)* lebih bersifat konsultatif, sedangkan majelis rendah (*lower house)* memiliki kekuatan utama dalam memberikan keputusan.[376] Terdapat dua karakteristik khusus dalam sistem bikameral yang dikemukakan oleh Tsebelis dan Money, yaitu: *Pertama,* keanggotaan kedua kamar berdasarkan metode pemilihan dan kategori warga negara yang diwakili; dan *kedua*, kewenangan formal kedua kamar yang tercermin pada mekanisme penyelesaian jika terjadi perbedaan.[377] Menurut Tsebelis dan Money, sebagian besar *lower house* dipilih secara langsung oleh rakyat, sedangkan pada *upper house* dapat melalui metode seleksi atau golongan yang diwakili. Akan tetapi, menurut C.F. Strong, cara pemilihan *second chamber* atau *upper house* dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu:[378]

1) Tidak dengan pemilihan (*non-elective).* Metode ini dapat dilakukan dengan melalui keturunan (*hereditary)* atau dengan pengangkatan (*nominated);*
2) Dengan melalui pemilihan (*elective).* Metode ini dapat dilakukan dengan cara seluruhnya dipilih (*fully elected)* atau sebagian dipilih (*partially elected).*

c. Sistem Trikameral

Sistem perawkilan tiga kamar adalah suatu sistem dimana struktur organisasi yang ada di badan perwakilan rakyat, terdiri dari tiga badan ataupun kamar dengan fungsinya masing-masing. Dalam sistem tiga kamar adalah struktur organisasi tiga badan ataupun kamar dengan fungsinya masing-masing dan sama-sama memiliki kedudukan yang setara. Dalam praktik, sistem trikameral ini nyaris

---

[375] George Tsebelis dan Jeannette Money, *Bicameralism*, London: Cambridge University Press, 1997, hlm. 4.
[376] *Ibid.*, hlm. 36-37.
[377] *Ibid.*, hlm. 44.
[378] C.F. Strong, *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Fors*, hlm. 196.

tidak ada yang menggunakan. Akan tetapi, dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, bentuk lembaga perwakilan mengarah/mengindikasi kepada bentuk sistem trikameral. Hal ini tampak dari adanya tiga bentuk lembaga perwakilan di Indonesia, yaitu DPR, DPD, dan MPR yang masing-masing memiliki tugas, wewenang, dan fungsi masing-masing.

Menurut Jimly Asshiddiqie, dasar-dasar yang mendukung bahwa Indonesia menganut sistem parlemen tiga kamar adalah sebagai berikut:[379]

1) Susunan anggota MPR berubah secara structural karena dihapuskannya keberadaan utusan golongan yang mencerminkan prinsip perwakilan fungsional (*functional representation)* dari unsur keanggotaan MPR. Dengan demikian, anggota MPR hanya terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang mencerminkan prinsip perwakilan politik (*political representation)* dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang mencerminkan prinsip perwakilan daerah (*regional representation).*
2) Majelis ini tidak lagi berfungsi sebagai '*supreme body'* yang memiliki kewenangan tertinggi dant anpa control, sehingga kewenangannya pun mengalami perubahan-perubahan mendasar.
3) Diadopsinya prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power)* secara tegas antara fungsi legislative dan eksekutif dalam perubahan pasal 5 ayat (1) jo. Pasal 20 ayat (1) dalam perubahan pertama UUD 1945 yang dipertegas lagi dengan tambahan Pasal 20 ayat (5) perubahan kedua UUD 1945. Dengan perubahan ini, UUD 1945 tidak lagi menganut sistem MPR berdasarkan prinsip 'supremasi parlemen' dan sistem

[379] Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945*, makalah disampaikan dalam Simposium Nasional yang diadakan Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003, hlm. 7-9.

pembagian kekuasaan (*distribution of power)* oleh lembaga tertinggi MPR ke lembaga-lembaga negara di bawahnya.

2.1.13. Lembaga Negara

Salah satu syarat negara adalah pemerintahan yang berdaulat. Negara sebagai kerangka fiktif harus memiliki organ-organ yang dapat menjalankan kekuasaannya secara riil. Mengamini teori organ, maka pemerintahan yang berdaulat untuk mengurus dan menjalankan negara terwujud dalam bentuk organ-organ negara, atau dalam Bahasa Belanda dikenal dengan *staatsorgan*, yang translasi literalnya ke Bahasa Indonesia adalah lembaga negara.[380] Menurut Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory of Law and State*, entitas apapun yang menjalankan fungsi yang ditentukan oleh tata hukum adalah organ. Pengertian yang dirumuskan oleh Kelsen memberikan benang merah kepada teori negara hukum *rechstaat*, di mana yang salah satu pokoknya memuat mengenai supremasi hukum.

Adapun keberadaan lembaga negara dan konstelasinya berkembang dan bergantung sesuai dengan teori penyelenggaraan negara. Penyelenggaraan sebuah negara sendiri adalah konsep yang didasari oleh keinginan dan tujuan dari sebuah negara (*staatswill*) yang menjadi basis fundamental dari diciptakannya organisasi negara.

Sebelum abad ke-19, teori penyelenggaraan negara yang populer adalah negara sebagai penjaga malam (*nachwatersstaat*), yang memuat dalil bahwa "*the least government is the best government"* di mana keberadaan negara dianggap harus seminimal mungkin dalam pelaksanaan *staatswill*.[381] Setelah perkembangan zaman dan dinamika sosial-politik, kemudian muncul dan berkembanglah konsep penyelenggaraan negara yang didasari oleh pemikiran kesejahteraan sebagai tujuan utama organisasi negara, yang termaktub dalam doktrin *welvaarstaat*. Dalam doktrin negara kesejahteraan (*welvaarstaat*),

[380] Jimly Asshidiqie, Perkembangan dan Konsolidsi Lembaga Negara Pasca Reformasi, cet. Ketiga, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm. 26.
[381] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Penerbit Gramedia, 1980), hlm. 58.

negara dianggap bertanggung jawab untuk menyelenggarakan kemakmuran dan kesejahteraan bagi warganya, dan secara aktif mewujudkan hal tersebut, tidak seperti doktrin *staatswill* yang mengamini bahwa negara harus pasif-reaktif. Dalam kerangka negara kesejahteraan, negara memiliki legitimasi untuk mengintervensi kehidupan warga negaranya karena doktrin tersebut menempatkan negara sebagai entitas yang aktif dalam perjalanannya untuk mewujudkan kesejahteraan itu sendiri. Perkembangan dari negara kesejahteraan kemudian melahirkan doktrin *interventionist state* atau negara intervensionis, di mana berangkat dari tujuan negara untuk mencapai kesejahteraan, negara memiliki kekuatasan dan kekuasaan untuk melakukan intervensi untuk membangun masyarakat dalam bentuk pemerintah daerah dan pemerintah pusat.[382] Dalam doktrin negara intervensionis tersebut, organ-organ negara menjadi lebih kompleks dan memiliki peran besar dalam menjalankan roda pemerintahan maupun keberlangsungan organisasi negara. Muncul pula signifikansi kompleksitas organ-organ pemerintah daerah yang menciptakan *intermediate institutions*, yang dirangkum oleh Rhodes memiliki fungsi sebagai:[383]

1. pengelola tugas dan mengoordinsi kegiatan antarlembaga (*coordinate the activities of the various other agencies*);
2. pemantau dan memfasilitasi pelaksanaan kebijakan (*monitoring*); dan
3. wakil kepentingan daerah dalam berhadapan dengan pemerintah pusat (*representing*).

Perkembangan teori organ pada saat ini berkelindan dengan pemahaman terkait dengan pemisahan kekuasaan Montesquieu, di mana organ negara terbagi menjadi tiga, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif atau teori trias politika John Locke yang membagi kekuasaan

[382] Gerry Stoker, *The Politics of local Government*, cet. Ke-2, (London: Macmillan Press, 1991), hlm. 60-61.
[383] R. Rhodes, *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Government of Britain*, (London: Allen dan Unwin, 1988).

menjadi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan federatif. Ajaran tersebut mengamini bahwa organ-organ negar baiknya terpisah sama sekali dan menjalankan secara mandiri tugas dan kewenangannya, sebagaimana telah dimuat dalam tata hukum suatu negara. Dalam pemisahan tersebut, dibutuhkan *checks and balances*, yng menyetarakan dan mensinkronisasikan masing-masing organ negara.

Secara umum, organ negara dibagi menjadi dua garis besar, yaitu lembaga negara yang bersumber langsung dari konstitusi dan lembaga negara yang tidak bersumber langsung dari konstitusi, atau bisa disebut sebagai lembaga negara derivatif.[384] Pada umumnya, lembaga-lembaga langsung yang berfungsi dan menjalankan kompetensi trias politika adalah lembaga negara yang bersumber langsung dari konstitusi, sementara lembaga negara derivatif biasanya termaktub dalam undang-undang.

Sebagai organisasi jabatan *(ambtenorganisatie),*[385] atau kekuasaan,[386] negara memiliki alat-alat kelengkapan *(Die Staatsorgane*).[387] Menurut Bagir Manan, dalam pengertian ketatanegaraan lembaga negara atau alat-alat perlengkapan negara hanya terbatas pada organ negara yang menjadi unsur organisasi negara yang bertindak untuk dan atas nama negara,[388] yang menentukan atau membentuk kehendak-kemauan negara *(staatswil)* serta yang ditugaskan oleh hukum dasar untuk melaksanakannya, sehingga disebut sebagai penyelenggara negara. Sedangkan dari hubungan antar lembaga tersebut melahirkan hubungan ketatanegaraan *(staatsrechtelijk),* tetapi dilain

---

[384] Hendra Nurtjahjo, "Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen di indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 35 No. 3, (Juli-September 2005), hlm. 276.

[385] Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1995), hlm. 45, dan hlm. 60.

[386] Sri Soemantri, M, *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, (Bandung: Remadja Karya CV, *s.n.*) , hlm. 1.

[387] Teuku Amir Hamzah, dkk., *Ilmu Negara; Kuliah-kuliah Padmo Wahjono Pada Fakultas Hukum UI*, (Jakarta: Indo Hill Co, 1996), hlm. 48.

[388] Bagir Manan, "Hubungan Ketatanegaraan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dengan Komisi Yudisial (Suatu Pertanyaan?)", *Varia Peradilan Majalah Hukum* Tahun ke XXI Nomor 244, (Maret, 2006), hlm. 5.

pihak dapat pula lebih bersifat administratif *(administratief rechtelijk).*[389] Lembaga negara adalah sebuah organisasi berbentuk lembaga pemerintahan atau *"Civilized Organization*", yang dibuat oleh negara dan bertujuan untuk membangun negara itu sendiri. Lembaga negara secara umum terbagi dalam beberapa macam dan mempunyai tugasnya masing-masing. Pada prinsipnya, tugas umum lembaga negara antara lain:

1. Menjaga kestabilan atau stabilitas keamanan, politik, hukum, HAM, dan budaya;
2. Menciptakan suatu lingkungan yang kondusif, aman, dan harmonis;
3. Menjadi badan penghubung antara negara dan rakyatnya;
4. Menjadi sumber inspirator dan aspirator rakyat;
5. Memberantas tindak pidana korupsi, kolusi, maupun nepotisme; dan
6. Membantu menjalankan roda pemerintahan Negara.

Pengertian dan konsep kelembagaan negara dimulai dari konsep pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan, yang sama-sama merupakan konsep mengenai adanya kekuasaan yang berbeda dalam penyelenggaraan negara. Secara luas konsep pemisahan kekuasaan *(separation of power)* mencakup pengertian pembagian kekuasaan yang biasa disebut dengan istilah *"division of power" (distribution of power).* Pemisahan kekuasaan merupakan konsep hubungan kekuasaan yang bersifat horisontal, sedangkan konsep pembagian kekuasaan bersifat vertikal. Secara horisontal, kekuasaan negara dapat dibagi ke dalam beberapa cabang kekuasaan yang dikaitkan dengan fungsi lembaga-lembaga negara tertentu, yaitu legislatif, eksekutif, dan judikatif. Sedangkan dalam konsep pembagian kekuasaan *(distribution of power* atau *division of power)* kekuasaan negara dibagikan secara vertikal dalam hubungan "atas-bawah". Konsep lain tentang pembagian

[389] *Ibid*., hlm.4.

kekuasaan adalah pembagian antara *capital division of power* dan *areal division of power*.

Konsep yang paling terkenal dalam pembagian kekuasaan adalah konsep klasik trias politika yang dikembangkan sejak abad ke-18 oleh Baron de Montesquieu, yang dikenal luas dan digunakan di banyak negara sebagai dasar pembentukan struktur kenegaraan. Konsep ini membagi tiga fungsi kekuasaan negara, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Montesquieu menggambarkan bahwa ketiga fungsi kekuasaan negara itu dilembagakan masing-masing ke dalam tiga organ negara yang berbeda, dimana setiap organ menjalankan satu fungsi, serta tidak saling mencampuri urusan satu dengan lainnya. Walaupun tidak secara tegas diaplikasikan, secara garis besar Indonesia mengadopsi bentuk trias politika ini. Seiring berkembangnya konsep mengenai ketatanegaraan, konsep trias politika dirasakan tidak lagi relevan mengingat tidak mungkinnya mempertahankan eksklusivitas setiap organ dalam menjalankan fungsinya masing-masing secara terpisah. Kenyataan menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu pada praktiknya harus saling bersinggungan. Konsep Trias Politika sudah lama dipandang oleh banyak ahli sebagai hal yang tidak relevan lagi, karena kenyataan bahwa sangat sulit memisahkan kekuasaan negara dalam praktik penyelenggaraan negara/pemerintahan.[390] Trias Politika juga hanya dapat diterapkan secara murni di negara-negara hukum klasik *(klasieke rechsstaat),* tetapi tidaklah mudah diterapkan di negara hukum modern yang memiliki pekerjaan administrasi negara yang luas.[391]

Selain itu (dalam paham Anglo Saxon), ketidakrelevanan tersebut muncul dari pendapat tentang dua macam aktivitas dan tugas suatu

[390] Jimly Asshiddiqie, Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Jakarta, Setjen MKRI, 2006, hal. 36. Lihat juga M Sadli, "Countervailing Powers Dalam Gelanggang Demokrasi", http://www.pacific.net.id/pakar/sadli/1298/021298.html, diakses 28 Desember 2007, atau A. Irmanputra Sidin, "Urgensi Lembaga Negara Penunjang", http://unisosdem.org-/ekopol_detail.php?aid=6749&coid=3&caid=31, diakses 26 Juni 2019.

[391] Bachsan Mustafa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Bandung: Citra Aditya Bakti), 1990, hlm.. 13.

negara, yang terdiri dari *policy making* dan *task executing*, yang membuat pemisahan kekuasaan berdasarkan Trias Politika tidak dapat dijalankan dengan tegas.[392] Kedudukan ketiga organ trias politika tersebut pun diharapkan sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip yang dikenal dengan prinsip *checks and balances*. Masyarakat yang semakin berkembang ternyata menghendaki negara memiliki struktur organisasi yang lebih responsif terhadap tuntutan publik. Terwujudnya efektivitas dan efisiensi baik dalam pelaksanaan pelayanan masyarakat maupun dalam pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan, menjadi harapan masyarakat yang ujungnya ditumpukan kepada negara.

Perkembangan dan harapan tersebut memberikan pengaruh terhadap struktur organisasi negara, termasuk bentuk, serta fungsi lembaga-lembaga negara. Pengertian dan konsep kelembagaan dalam penyelenggaraan negara di Indonesia kemudian telah banyak memiliki pergeseran makna. Pada dasarnya prinsip-prinsip dan format lembaga penyelenggara negara sudah dapat ditemukan dalam Konstitusi. Di Konstitusi lah letak konstruksi organ-organ negara diatur, yang kemudian dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan, yang diharapkan menjadi pencerminan realitas faktual pengembangan institusi kenegaraan di Indonesia. Kemudian berdirinya Mahkamah Konstitusi dengan salah satu kewenangannya, yaitu mengadili, memeriksa serta memutus sengketa antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Konstitusi, turut meramaikan wacana pergeseran tentang konsep "Lembaga Negara".

Konsep tersebut tidak lagi sekedar diambil dari pemisahan atau pembagian tiga kekuasaan tradisional ala Trias Politika, yaitu eksektutif oleh lembaga kepresidenan, legislatif oleh lembaga perwakilan rakyat dan yudikatif oleh lembaga kekuasaan kehakiman, melainkan lebih pada

[392] Amarah Muslimin, *Beberapa Asas Dan Pengertian Pokok Tentang Administrasi Dan Hukum Administrasi,* (Bandung, Alumni, 1985), hlm. 29-30.

nuansa *checks and balances*. Sebagai bagian dari konsep penyelenggaraan pemerintahan, prinsip *checks and balances* itupun akhirnya menyingkirkan paham pembagian kekuasaan secara vertikal. Adanya pembatasan pada kekuasaan negara dan organ-organ penyelenggara negara yang menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal, memiliki kecenderungan untuk menjadi sewenang-wenang. Oleh karena itu, kekuasaan harus selalu dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang dengan kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi serta mengendalikan satu sama lain.

Konstitusi sebagai awal konstruksi lembaga negara, seiring dengan konsep konstitusionalisme. Konsep tersebut merupakan hal yang signifikan berhubungan dengan makna organisasi dan lembaga negara dalam dalam penyelenggaraan pemerintahan. Konstitusionalisme adalah suatu gagasan atau paham yang menyatakan bahwa suatu konstitusi yaitu undang–undang dasar harus memiliki fungsi khusus yakni membatasi kekuasaan pemerintahan dan menjamin hak-hak warga negara. Konstitusi yg berpaham konstitusionalisme bercirikan bahwa konstitusi berisi pembatasan atas kekuasaan dan jaminan terhadap hak-hak dasar warga negara. Konstitusionalisme mengatur dua hubungan yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu hubungan antara pemerintahan dengan warga negara, serta hubungan antara lembaga pemerintahan yang satu dengan lembaga pemerintahan yang lain.

Masa reformasi dan adanya perubahan konstitusi kemudian menjadi hal yang sangat mendasar, yaitu beralihnya supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menjadi supremasi konstitusi. Sejak masa reformasi, Indonesia tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara sehingga semua lembaga negara sederajat kedudukannya dalam sistem *checks and balances*. Hal ini merupakan konsekuensi dari supremasi konstitusi, di mana konstitusi diposisikan sebagai hukum tertinggi yang mengatur dan membatasi kekuasaan lembaga-lembaga penyelenggara negara. Dengan demikian, Perubahan

UUD 1945 juga telah meniadakan konsep superioritas suatu lembaga negara atas lembaga-lembaga negara lainnya dari struktur ketatanegaraan Republik Indonesia.

Selain pemahaman kelembagaan negara dari teori dan konsep kekuasaan negara oleh organ negara, kelembagaan negara dapat pula dipahami dari teori dan perspektif mengenai organisasi secara umum. Organisasi merupakan suatu tempat atau wadah orang-orang berkumpul, bekerjasama secara rasional dan sistematis, terencana, terorganisasi, terpimpin dan terkendali, dalam memanfaatkan sumber daya sarana-prasarana, data, dan hal-hal yang digunakan secara efisien dan efektif untuk mencapai tujuannya. Wewenang dan pembagiannya dalam organisasi merupakan pemberian wewenang kepada seseorang dalam posisi tertentu di organisasi.

2.1.14. Sistem Pemerintahan

2.1.14.1. Pengertian Sistem

Dalam memahami sistem pemerintahan, penting untuk memahami maksud kata sistem dan pemerintahan. Sistem adalah sarana untuk mengusai keadaan dan pekerjaan agar tugas yang dikerjakan dapat selesai dengan teratur. Sistem merupakan suatu jaringan prosedur-prosedur yang berhubungan satu sama lain menurut skema atau pola yang bulat untuk menggerakakan suatu fungsi yang utama dari suatu usaha atau urusan.[393] Sistematik adalah sesuatu yang sudah teratur dan menduduki tempat sendiri-sendiri sehingga jelas hubungan satu sama lainnya.

Tiap-tiap sistem merupakan suatu kelompok aktivitas-aktivitas usaha yang diikat satu sama lain melalui cara kerja tertentu (metode) dan melalui tata urutan untuk mengerjakan sesuatu atau menjalankan aktivitas-aktivitas tertentu (prosedur). Metode dan prosedur merupakan variabel yang signifikan dalam sebuah sistem. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa sistem adalah suatu tatanan dari hal-hal yang paling berkaitan dan

[393] Prajudi Atmosudirdjo, *Dasar-Dasar Office Management*, cet. 4, (Jakarta: s.l., 1973), hlm. 111.

berhubungan sehingga membentuk satu kesatuan dan satu keseluruhan. [394]

2.1.14.2. Pengertian Pemerintahan

Pemerintah atau administrasi negara adalah subjek hukum sebagai *drager can de rechten en plichten* atau pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Sebagai subjek hukum, pemerintah sebagaimana subjek hukum lainnya melakukan berbagai tindakan baik tindakan nyata maupun tindakan hukum. Tindakan nyata adalah tindakan-tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum dan oleh karenanya tidak menimbulkan akibat-akibat hukum. Sementara itu, tindakan hukum menurut R.J.H.M. Huisman, tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu.[395]

Pemerintahan merupakan objek utama dalam ilmu pemerintahan. Ilmu pemerintahan, menurut Musanef, adalah:

1. Suatu ilmu untuk dapat menguasai dan memimpin serta menyelidiki unsur-unsur dinas, berhubungan dengan keserasian ke dalam dan hubungan antara dinas itu dengan masyarakat yang kepentingannya diwakili dalam dinasi ini;
2. Suatu ilmu yang menyelidiki bagaimana mencari organisasi yang terbaik dari setiap dinas umum sebagai suatu kebulatan yang menyelidiki secara sistematis problema-problema sentralisasi dan desentralisasi, koordinasi, pnegawasan ke dalam dan ke luar;
3. Suatu ilmu pengetahuan yang menyelidiki bagaimana sebaiknya hubungan antara pemerintah dan yang diperintah dapat diatur sedemikian rupa sehingga dapat dihingari timbulnya pertentangan-pertentangan antara pihak yang satu dengan yang lain dan mengusahakan agar dapat keserasian

[394] Mussanef, *Sistem Pemerintahan di Indonesia*, (Jakarta: PT Gunung Agung, 1983), hlm. 7.
[395] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 109—110.

pendapat serta daya tindak yang efektif dan efisien dalam pemerintahan; atau

4. Ilmu yang diterapkan dan mengadakan penyelidikan-penyelidikan dinas umum dalam arti yang seluas-luasnya baik terhadap susunan maupun organisasi alat yang menyelenggarakan tugas penguasa sehingga diperoleh metode-metode bekerja yang setepat-tepatnya untuk mencapai tujuan negara.

Pemerintahan sendiri menurut Mussanef adalah segala daya upaya suatu negara untuk mencapai tujuannya. Tujuan tersebut tergantung pada tipe yang melekat pada negara tersebut. Misal, tipe suatu negara adalah negara kemakmuran, pemerintahan negeara tersebut berarti segala daya upaya untuk mendatangkan kemakmuran bagi negaranya.[396]

Aristoteles membedakan tiga bentuk pemerintahan, yaitu pemerintahan monarki, aristokrasi, dan republik. Pemerintahan monarki adalah pemerintahan di mana satu orang yang memegang kekuasaan dalam negara untuk kepentingan umum. Apabila dalam pemerintahan monarki penguasa menggunakan kekuasannya untuk dirinya sendiri, penguasa tersebut disebut sebagai tirani. Pemerintahan aristokrasi adalah pemerintahan yang dikendalikan oleh beberapa orang yang memerintah untuk kepentingan umum. Apabila dalam pemerintahan aristokrasi segolongan penguasa memerintah untuk kepentingan golongannya sendiri, pemerintahan tersebut menjadi pemerintahan oligarki. Pemerintahan republik adalah pemerintahan yang dikendalikan oleh orang banyak yang terdiri dari golongan menengah yang baik. Aristoteles menyebut pemerintahan republik sebagai pemerintahan demokrasi apabila

[396] S. L. S. Danuredjo, "Struktur Administrasi dan Sistem Pemerintahan di Indonesia," *Majalah Administrasi Negara*, (Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, s.l.), hlm. 8.

golongan tersebut mengendalikan pemerintahan untuk kepentingannya sendiri.[397]

Pemerintah diartikan sebagai sekelompok individu yang mempunyai wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan yang dalam arti ini melaksanakan wewenang yang sah serta melindungi dan meningkatkan taraf hidup masyarakat melalui perbuatan dan pelaksaan berbagai keputusan.[398] Pemerintah merupakan organisasi kekuasaan yang terdiri dari orang-orang yang memiliki kekuasaan dan lembaga yang bertugas mengurus masalah kenegaraan dan kesejahteraan rakyat dan negara. Sementara itu, dalam arti luas, pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarkaan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara. Dalam pengertian ini, Pemerintah tidak hanya menjalankan fungsi eksekutif, tetapi termasuk pula fungsi legislatif dan yudikatif.[399]

2.1.14.3. Berbagai Sistem Pemerintahan

2.1.14.3.1. Sistem Pemerintahan Presidensial

Sistem pemerintahan presidensial merupakan sistem yang memisahkan kekuasaan eksekutif dengan kekuasaan legislatif sehingga sistem ini dikenal pula dengan nama sistem pemisahan kekuasaan atau *separated power.*[400] Berbicara mengenai sistem pemerintahan presidensial, tentunya tidak lepas dari negara yang menciptakannya, yakni Amerika Serikat. Amerika Serikat tidak hanya merupakan tempat kelahiran dari pada sistem pemerintahan presidensial namun juga menjadi rujukan mengenai penerapan sistem pemerintahan presidensial. C.F. Strong dalam bukunya mengatakan bahwa, *"the principle of the*

[397] Mussanef, *Sistem Pemerintahan di Indonesia*, hlm. 8.
[398] Bayu Surianingrat, *Mengenal Ilmu Pemerintahan*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1992), hlm. 11.
[399] Muhadam Labolo, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada), hlm. 22.
[400] Fitra Asril, *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep dan Asling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2017, hlm. 23.

non-parliamentary or fixed executive is most perfectly illustrated in the case of the United State of America".[401] Kelahiran sistem pemerintahan presidensial tidak dapat dilepaskan dari perjuangan Amerika Serikat menentang dan melepaskan diri dari kolonial inggris serta sejarah singkat pembentukan konstitusi Amerika Serikat.[402] Terkait dengan upaya melepaskan diri dari kolonial inggris tersebut, Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menyatakan:[403]

> *Latar belakang Negara Amerika serikat menganut sistem pemerintahan presidensial adalah kebencian rakyat terhadap pemerintahan Raja George III sehingga mereka tidak menghendaki bentuk Negara monarki dan untuk mewujudkan kemerdekaannya dari pengaruh Inggris, maka mereka lebih suka mengikuti jejak Montesquieu dengan mengadakan pemisahan kekuasaan, sehingga tidak ada kemungkinan kekuasaan yang satu akan melebihi kekuasaan yang lainnya, karena dalam Trias Politica itu terdapat sistem check and balance.*

Sebagai bentuk penolakan terhadap Inggris, pembentuk konstitusi (*framers of the constitution*) Amerika Serikat berupaya untuk membentuk sistem pemerintahan yang berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer yang dipraktikkan di Inggris. Sejak saat itu, semakin banyak negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial sebagai sistem pemerintahannya.

Secara historis, sistem pemerintahan Indonesia telah mengalami perjalanan yang panjang. Sampai pada akhirnya

---

[401] C.F. Strong, *Modern Political Constitution:An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form, (*London: Sidwick & Jackson Limited, 1975), hlm. 233.

[402] Niko Prasetya, "Mewujudkan Pemerintahan Presidensial Efektif Dikaitkan dengan Sistem Multipartai di Indonesia", (Skripsi Universitas Indonesia, 2012), hlm. 34.

[403] Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara UI, 1983), hlm 177.

setelah reformasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) hendak melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Ia membentuk Badan Pekerja MPR yang bertujuan untuk mempersiapkan Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk melaksanakan fungsinya, Badan Pekerja MPR kemudian membentuk Panitia *Ad Hoc* III (pada masa sidang tahun 1999) dan Panitia *Ad Hoc* I (pada masa sidang 1999-2000, tahun 2000-2001, tahun 2001-2002, dan tahun 2002-2003). Dalam prosesnya, Panitia Ad Hoc I menyusun kesepakatan dasar yang berkaitan dengan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang digunakan sebagai acuan dalam melakukan amandemen terhadap UUD 1945 hingga saat ini. Terdapat lima butir kesepakatan yang dirumuskan, yaitu:[404]

1. Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Mempertegas sistem pemerintahan presidensial;
4. Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh); dan
5. Perubahan dilakukan dengan cara addendum.

Salah satu yang menjadi tujuan utama dalam melakukan amandemen terhadap UUD 1945 adalah penegasan sistem pemerintahan presidensial. Penegasan ini dimaksudkan untuk memperkuat sistem pemerintahan yang

[404] Faridah T, *Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, http://www.lpmpsulsel.net/v2/attachments/131_Amandemen%20UUD%201945.pdf, (diakses pada 10 Februari 2019).

stabil dan demokratis. Sistem pemerintahan presidensial telah dipilih para *founding fathers* sebagai sistem pemerintahan Indonesia karena dianggap paling sesuai dengan kondisi Indonesia. Selain itu, amandemen UUD 1945 dilakukan untuk memperbaiki dan menyempurnakan penyelenggaraan negara agar lebih demokratis dan berjalan dengan baik.

Sebagaimana dikatakan Kranenburg dalam Joeniarto bahwa, demokrasi modern dapat dibagi dalam tiga kelas, tergantung pada hubungan antara organ-organ pemerintahan yang mewakili tiga fungsi yang berbeda. Klasifikasi tersebut yaitu:[405]

1. Pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan sistem parlementer.
2. Pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan sistem pemisahan kekuasaan.
3. Pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan disertai pengawasan langsung oleh rakyat

Miriam Budiardjo membedakan kedua sistem ini kedalam dua kelompok, yaitu: sistem pemerintahan parlementer *(parliamentary executive)* dan sistem pemerintahan presidensial dengan *fixed executive* atau *nonparliamentary executive.* Seperti yang telah diuraikan di atas, dalam konteks Indonesia, salah satu kesepakatan dalam pelaksanaan amandemen UUD 1945 adalah tetap mempertahankan sistem pemerintahan presidensial sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem pemerintahan presidensial.[406] Dari

[405] Joeniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, (Yogyakarta: Bina Aksara, 1982), hlm. 69.

[406] Jimly Asshiddiqie, 2005, *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional,* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI, 2005), hlm. 10.

beberapa karakteristik sistem pemerintahan presidensial yang ditulis oleh para ahli, pendapat Ball dan Peters termasuk yang paling jelas memperhadapkan posisi Presiden dengan lembaga legislatif. Dalam buku *Modern Politics and government* dikemukakan karakter sistem pemerintahan presidensial sebagai berikut:[407]

1. *The president is both nominal and political head of state;*
2. *The President is not elected by the legislature, but is directly elected by the total electorate, (there is an electoral college in the United States, but it is of political significance only in that each state votes as a unit and hence the system tends to disadvantage small parties);*
3. *The president is not part of the legislature, and he cannot be from office by the legislature except through the legal process of impeachment; and*
4. *The president cannot dissolve the legislature and call general election. Usually the president and the legislature are elected for mixed terms.*

2.1.14.3.2. Sistem Pemerintahan Parlementer

Sistem parlementer pertama kali dijalankan di Kerajaan Inggris sebagai suatu pengganti sistem pemerintahan kerajaan yang absolut.[408] Djokosoetono menyatakan bahwa sistem parlementer merupakan sistem yang *ministeriele verantwoordelijk-heid* (menteri bertanggung jawab kepada parlemen) ditambah dengan

[407] Alan R. Ball dan B. Guy Peters, *Modern Politics and Government., Ed.* 6, (Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press, 2000), hlm. 63.

[408] Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoretis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997), hlm. 21.

overwicht (kekuasaan lebih) kepada parlemen.[409] Dalam sistem pemerintahan parlementer, parlemen memegang kekuasaan tertinggi. Hal inilah yang membuat A. V. Dicey menyebutnya dengan *parliamentary sovereignity*.[410]

Menurut Miriam Budiarjo, dalam sistem pemerintahan parlementer, badan eksekutif dan badan legislatif bergantung satu sama lain. Kabinet diharap mencerminkan kekuatan-kekuatan politik dalam badan legislatif yang mendukungnya dan mati-hidupnya kabinet bergantung kepada dukungan dalam badan legislatif.[411] Lebih lanjut, dalam praktiknya sifat serta bobot ketergantungan tersebut berbeda dari satu negara dengan negara lain meskipun terdapat usaha untuk menyeimbangkan kekuatan eksekutif dan legislatif.[412]

Karakter saling ketergantungan antara eksekutif dan legislatif merupakan prinsip utama dalam sistem parlementer. Oleh karena itu, dapat dilihat bahwa pembentukan pemerintah/kabinet (*government formation*) dan berakhirnya pemerintah/kabinet (*government termination*) dalam sistem ini terjadi di parlemen menunjukkan bentuk ketergantungan kekuasaan eksekutif terhadap parlemen. Di sisi lain, kekuasaan eksekutif juga dibekali kekuasaan untuk membubarkan parlemen (*dissolution of parliament*) yang akan berakibat terjadinya percepatan pemilihan umum.[413]

Sistem parlementer memiliki ciri-ciri yang membuatnya berbeda dengan sistem pemerintahan lain.

---

[409] R.M. Ananda B. Kusuma, "Sistem Pemerintahan Indonesia" *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1 No. 1 Juli 2004, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2004), hlm. 156.
[410] A.V. Dicey, *Introduction to Study of the Law of the Constitution*, (Indianapolis: Liberty Fund, 1982), hlm. 3—4.
[411] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm. 210.
[412] *Ibid*.
[413] Fitra Arsil, *Teori Sistem Pemerintahan Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara*, (Depok: Rajawali Pers, 2017), hlm. 19.

Menurut Jimly Asshiddiqie, berikut adalah ciri-ciri sistem parlementer:

a. Terdapat hubungan yang erat antara eksekutif dan legislatif;
b. Eksekutif yang dipimpin oleh perdana menteri dibentuk oleh parlemen dari parti politik yang menduduki kursi mayoritas di parlemen. Jika ternyata di parlemen tidak ada satupun partai politik yang menduduki kursi mayoritas, partai politik penyusunan kabinet dan perdana menteri umumnya dilakukan dengan koalisi;
c. Kepala negara hanya bergungsi atau berkedudukan sebagai kepala negara saja. Kepala negara tidak dituntut pertanggungjawaban konsitusional apapun karena kepala negara hanya berfungsi sebagai simbol negara. Meskipun demikian, kepala negara juga diberi wewenang menunjuk dan membubarkan kabinet dalam keadaan tertentu;
d. Adanya pertanggungjawaban kabinet kepada parlemen yang mengakibatkan parlemen dapat membubarkan atau menjatuhkan mosi tidak percaya kepada kabinet.

Sementara itu, Paul C. Manuel dan Anne M. Cammisa menyebutkan ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer sebagai berikut:

a. *Legislative and executive functions are fused;*
b. *Prime minister is also head of the majority party in the legislature;*
c. *Cabinet members are chosen by the prime minister from members of the majority party in the legislature;*
d. *As long as the legislative majority is maintained, the prime minister can expect to have all of his or her*

party legislation passed without any revisions from the opposition.[414]

2.1.1.4.3.3.Sistem Pemerintahan Semi-Presidensial

Semi-Presidensial merupakan sistem pemerintahan yang paling baru dibandingkan dua sistem sebelumnya. Perancis dianggap negara yang mempopulerkan sistem ini meskipun sebenarnya Finlandia merupakan negara pertama yang knstitusinya memuat konsep sistem semi-presidensial dengan Republik Weimar menyusul setelahnya. Baik Finlandia maupun Weimar menggunakan sistem pemerintahan semi-presidensial pada tahun 1919; Finlandia pada 17 Juli 1919 dan Republik Weimar 11 Agustus 1919.[415]

Sistem semi-presidensial memiliki banyak sebutan. Selain semi-presidensial, sistem ini disebut juga sebagai *dual executive system*. Sistem semi-presidensial dianggap unik karena memadukan sistem pemerintahan yang berlaku di Amerika Serikat dan Inggris. Dalam sistem semi-presidensial, kekuasaan eksekutif dan legislatif terpisah seperti dalam sistem presidensial, tetapi pada saat yang bersamaan menyatu seperti dalam sistem parlementer (*seperated but fused at the same time*).[416] Presiden dalam sistem ini dipilih seperti di Amerika Serikat dan terdapat perdana menteri yang bertindak sebagai kepala eksekutif dan pemimpin parlemen seperti yang terjadi di Inggris.[417]

Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam sistem semi-presidensial, fungsi kepala negara dipegang oleh presiden, tetapi fungsi kepala pemerintahan dipegang oleh perdana

---

414 *Ibid*., hlm. 19—20.

415 Robert Elgie, Sophia Moestrup, Yu-Shan Wu, *Semi-Presidentialism and Democracy*, (New York: Palgrave Macmillan, 2011), hlm. 17,

416 Paul C Manuel dan Anne M Cammisa, *Checks and Balances: How a Parliamentary System Could Change American Politics*, (Colorado: Westview Press, 1999), hlm. 15.

417 Fitra Arsila, *Teori Sistem Pemerintahan Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara*, hlm. 28.

menteri yang bertanggung jawab kepada parlementer. Saldi Isra menyimpulkan pendapat para ahli tentang sistem pemerintahan semi-presidensial dengan menyatakan bahwa sistem pemerintahan ini berupaya untuk mencari titik temu antara sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer. Fungsi ganda presiden sebagaimana dalam sistem presidensial tetap dipertahankan, namun sebagai kepala pemerintahan, presiden berbagai kekuasaan dengan perdana menteri yang menimbulkan *dual executive system*.[418] Paul C Manuel dan Anne M Cammisa menggambarkan sistem semi-presidensial memiliki karakter sebagai berikut:

1. *Powers are both fused and separated*;
2. *Directly elected president with constitutional powers*;
3. *Prime minister chosen from majority party in parliament*.[419]

Pengertian sistem pemerintahan semi-presidensial memiliki berbagai perkembangan. Definisi yang dikemukan Duverger, yaitu

> *a political regime is considered as semi-presidential if the constituion which established it combines three elementes: (1) the president of the republic is elected by universal suffrage; (2) he possesses quite considerable powers; (3) he has opposite him, however, a prime minister and ministers who possess execcutive and governmental power and can stay in office only*

[418] Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 48.
[419] Paul C Manuel dan Anne M Cammisa, *Checks and Balances: How a Parliamentary System Could Change American Politics*, hlm. 16.

if the parliament does not show its opposition to them."[420]

Definisi Duverger menjadi dasar bagi banyak orang dalam memahami sistem semi-presidensial. Selanjutnya, banyak ahli yang berusaha memerincikan definisi sistem semi-presidensial. Misalnya, Giovani Sartori memberikan definisi sebagai berikut:[421]

1. *The head of state (president) is elected by popular vote – either directly or inderectly – for a fixed term of office*;
2. *The head of state shares the executive power with a prime minister, thus entering a dual authority structure whose three defining criteria are*;
3. *The president is independent from parliament, but is not entitled to govern alone or directly and therefore his will must be conveyed and processed via his government;*
4. *Conversely, the prime minister and his cabinet are president-independent that they are parliament-dependent; they are subject to either parliamentary confidence or no-confidence (or both), and in either case need the support of a parliamentary majority;*
5. *The dual authority structure of semi-prsidentialism allows for different balances and also for shifting prevalences of power within the executive, under the strict condition.*

[420] Maurice Duverger, "*A New Political System Model: Semi-presidential Government*," *European Journal of Political Research*, vol. 8, hlm. 165—187.
[421] Giovani Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, (New York: New York Press, 1994), hlm. 35—121.

2.1.14.3.3. Sistem Pemerintahan Kolegial

Selain ketiga model itu, sistem pemerintahan yang agak khas adalah Swiss yang juga mempunyai Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih dari dan oleh tujuh orang anggota Dewan Federal untuk masa jabatan secara bergantian setiap tahun. Sebenarnya ke-tujuh orang anggota Dewan Federal itulah yang bersama-sama memimpin negara dan pemerintahan Swiss. Karena itu, sistem pemerintahan Swiss ini biasa disebut sebagai "*collegial system*" yang sangat berbeda dari tradisi presidensialisme atau parlementarisme.[422]

2.1.14.3.4. Sistem Pemerintahan di Indonesia

Menurut Bagir Manan, sistem pemerintahan presidensial di Indonesia sebelum amandemen UUD 1945, mempunyai ciri-ciri yang hampir mirip dengan sistem di Amerika Serikat dengan beberapa ciri khusus, yaitu:[423]

1) Presiden RI dipilih oleh badan perwakilan rakyat (MPR);
2) Presiden RI tunduk dan bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat (MPR), tetapi tidak tunduk dan bertanggung jawab kepada DPR. Selain itu Presiden RI dapar diberhentikan oleh MPR;
3) Presiden RI dapat dipilih kembali tanpa batas setiap 5 tahun sekali; dan
4) Presiden RI bersama DPR menjalankan kekuasaan membentuk undang-undang.

Meskipun demikian, sistem pemerintahan presidensial Pemerintahan RI berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 pra-amandemen sifatnya tidak murni. Hal ini disebabkan sistem tersebut bercampur baur dengan elemen-elemen

[422] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, hlm. 10.
[423] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 41.

sistem parlementer. Percampuran itu antara lain tercermin dalam konsep pertanggungjawaban presiden kepada MPR yang termasuk ke dalam pengertian lembaga parlemen, dengan kemungkinan pemberian kewenangan kepadanya untuk memberhentikan Presiden dari jabatanya, meskipun bukan karena alasan hukum. Dalam sistem pemerintahan presidensial dapat disimpulkan beberapa kewenangan Presiden yang biasa dirumuskan dalam UUD berbagai negara, yang mencakup lingkup kewenangan sebagai berikut:[424]

1) Kewenangan yang bersifat eksekutif atau menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan UUD (*to govern based on the constitution*). Bahkan dalam sistem yang lebih ketat, semua kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh presiden haruslah didasarkan atas perintah konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga kecenderungan *discretionary power* dibatasi sesempit mungkin wilayahnya;
2) Kewenangan yang bersifat legislatif atau untuk mengatur kepentingan umum atau publik *(to regulate public affair based on the law and the constitution).* Dalam sistem pemisahan kekuasaan *(separation of power),* kewenangan untuk mengatur ini dianggap ada di tangan lembaga perwakilan, bukan di tangan eksekutif. Jika lembaga eksekutif merasa perlu mengatur, maka kewenangan mengatur di tangan eksekutif itu bersifat derivatif dari kewenangan legislatif. Artinya, Presiden tidak boleh menetapkan suatu peraturan yang bersifat mandiri;

[424] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2005), hlm. 75—77.

3) Kewenangan yang bersifat yudisial dalam rangka pemulihan keadilan yang terkait dengan putusan pengadilan, yaitu untuk mengurangi hukuman, memberikan pengampunan, ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait erat dengan kewenangan pengadilan. Dalam sistem parlementer yang mempunyai kepala negara, ini biasanya mudah dipahami karena adanya peran simbolik yang berada di tangan kepala negara. Tetapi dalam sistem pemeirntahan presidensial, kewenangan untuk memberikan grasi, abolisi dan amnesti itu ditentukan berada di tangan Presiden;
4) Kewenangan yang bersifat diplomatik, yaitu menjalankan perhubungan dengan negara lain atau subjek hukum internasional lainnya dalam konteks hubungan luar negeri, baik dalam keadaan perang dan damai;
5) Kewenangan yang bersifat administratif untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan-jabatan kenegaraan dan jabatan-jabatan administrasi negara. Hal ini disebabkan pula karena presiden juga merupakan kepala eksekutif; dan
6) Kewenangan dalam bidang keamanan, yakni untuk mengatur polisi dan angkatan bersenjata, menyelenggarakan perang, pertahanan negara, serta keamanan dalam Negeri.

Berdasarkan karakter yang dikemukakan di atas, salah satu karakter sistem pemerintahan presidensial yang utama adalah presiden memegang fungsi ganda, yaitu sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Meski sulit dibedakan secara jelas, sebagai kepala negara, jabatan

presiden dapat dikatakan sebagai simbol negara.[425] Dengan mengemban dua kedudukan sekaligus ini, tentu saja kewenangan yang diberikan pun sangat luas. Namun semakin luasnya kewenangan presiden, maka dapat mengarah kepada *abuse of power* atau penyalahgunaan kewenangan yang dimiliki. Oleh sebab itu kewenangan yang dimiliki ini perlu dibatasi. Reduksi kewenangan ini namun tidak menjadikan posisi presiden menjadi lemah. Hal ini dapat memperkuat sistem pemerintahan presidensial yang dianut karena posisi presiden setara dengan cabang kekuasaan lainnya. Sehingga tidak ada lagi supremasi cabang kekuasaan.

Sebagai pemimpin suatu negara dan pemerintahan, tentu saja dituntut kerja yang maksimal dan mementingkan kepentingan rakyat. Oleh karena itu sudah saatnya jabatan presiden terpisah dari jabatannya di partai politik. Hal ini agar presiden dapat fokus dalam menjalankan pemerintahan, tidak terpengaruh oleh kepentingan partai politiknya. Sehingga nantinya diharapkan presiden dapat bekerja dengan maksimal untuk memperjuangkan rakyatnya.

Jika ditelaah secara seksama, sistem presidensiil yang dianut dalam UUD 1945 sama sekali tidak murni sifatnya.[426] Meskipun UUD NRI 1945 tidak menyebutkan secara eksplisit bahwa Indonesia menggunakan sistem pemerintahan presidensial, tetapi terdapat beberapa kondisi yang menunjukkan dianutnya sistem pemerintahan

[425] Niko Prasetya, "Mewujudkan Pemerintahan……..". hlm. 42.

[426] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, hlm. 108.

presidensial di Indonesia, selain dari lima kesepakatan MPR di atas, yakni:[427]

1. Digunakannya istilah 'Presiden' sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. Tidak dikenal adanya pemisahan dua fungsi tersebut, sebagaimana lazimnya dalam budaya demokrasi parlementer.[428]
2. Dianutnya prinsip pemisahan kekuasaan, sebagaimana dilihat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Hal ini menunjukkan, tidak ada satu lembaga pun yang lebih tinggi dari lembaga lainnya. Semua lembaga negara yang termasuk main organ berada dalam kedudukan yang setara dengan fungsi masing-masing.
3. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dengan menggunakan sistem pemilihan langsung oleh rakyat, sebagaimana diatur dalam Pasal 6A. Format pemilihan umum yang terpisah antara pemilu legislatif dan Presiden dan Wapres turut menunjukkan dianutnya sistem pemerintahan presidensial. Sebab, jika pada pemilu legislatif salah satu partai menguasai kursi parlemen (meskipun tidak mayoritas), tidak

[427] Dinoroy Marganda Aritonang, "Penerapan Sistem Presidensial di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945", *Mimbar Hukum*, Volume 22 (juni 2010), hlm. 396.

[428] Terhadap hal ini, Jimly berpendapat, dalam sistem pemerintahan presidensial saat ini tidak perlu ada lagi pembedaan terhadap kedudukan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Sebab sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara didalamnya terkandung status kepala negara (head of state) sekaligus kepala pemerintahan (head of government) yang menyatu dan tidak terpisahkan. Namun jika dipandang dari paham negara hukum, dan prinsip rule of law, dapat dikatakan secara simbolik, yang dinamakan kepala negara dalam sistem pemerintahan presidensial itu adalah konstitusi. Dengan kata lain, kepala negara dari negara konstitusional Indonesia adalah UUD. Presiden dan wapres cukup disebut sebagai presiden dan wapres saja, tidak perlu membedakan kapan berperan sebagai kepala pemerintahan dan kapan berperan sebagai kepala negara seperti dalam kebiasaan sistem parlementer. Dalam sistem kenegaraan constitutional democratic republic, kedudukan konstitusi pada dasarnya merupakan Kepala Negara yang sesungguhnya. Lihat Jimly Asshiddiqie, "Konstitusi dan Konstitusionalisme", www.jimly.com/pemikiran/getbuku/9, diakses pada tanggal 11 maret 2018.

otomatis menjadikan pemimpin partai tersebut menjadi seorang kepala pemerintahan. Sebagaimana lazimnya dalam budaya demokrasi parlementer.

4. Kewenangan Presiden dalam legislasi yang hanya menjadi pengusul sebuah RUU kepada DPR, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1). Hal ini berbeda dengan format kewenangan legislasi yang sebelumnya diatur dalam UUD 1945 pra-amandemen, di mana kekuasaan legislasi pada dasarnya berada di tangan Presiden.
5. Pengangkatan dan pemberhentian menteri merupakan hak prerogatif Presiden tanpa perlu mekanisme persetujuan dari DPR, sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (2). Oleh karena itu, tanggung jawab pemerintahan sepenuhnya berada di tangan Presiden.
6. Penggunaan "*fixed tenure of office*" untuk Presiden dan Wakil Presiden yaitu 5 (lima) tahun. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 7.
7. Lama jabatan tersebut ditegaskan pula dalam Pasal 3 ayat (3), yang menyatakan bahwa, MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD. Yang tidak lain adalah mekanisme *impeachment*, sebagaimana diatur pula dalam Pasal 7A.
8. Presiden tidak bertanggung jawab kepada lembaga politik tertentu tetapi langsung kepada rakyat pemilihnya. Sebagai konsekuensi legal dan politis dari dianutnya sistem pemilihan secara langsung bagi Presiden dan Wakil Presiden. Meskipun secara praktek, Presiden pada setiap akhir tahun tetap membacakan laporan kinerja di hadapan DPR. Namun hal itu bukan merupakan mekanisme

pertanggungjawaban sebagaimana eksekutif bertanggung jawab kepada parlemen dalam sistem parlementer.

2.1.14.4. Asas-asas dan Prinsip-prinsip Pemerintahan

2.1.14.4.1. Asas Pemerintahan secara Luas

Dalam menjalankan pemerintahan secara luas, Pemerintah berpegang pada dua asas, yakni asas keahlian dan asas kedaerahan. Yang dimaksud dengan asas keahlian atau asas fungsional adalah suatu asas yang menghendaki tiap urutan kepentingan umum diserahkan kepada para ahli untuk diselenggarakan secara fungsional. Asas ini terejawantahkan salah satunya dalam susunan departemen-departemen dalam Pemerintah Pusat.

2.1.14.4.2. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, terdapat beberapa asas yang perlu diperhatikan, yaitu:

1. Asas kepastian hukum;

   Pemerintah harus memenuhi syarat-syarat, baik material maupun formal, apabila ingin menetapkan suatu keputusan. Syarat material berarti terdapat kewenangan Pemerintah dalam bertindak, sedangkan syarat formal mengenai bentuk keputusan yang akan ditetapkan. Harapannya adalah keputusan yang ditetapkan tidak berakibat pada kerugian bagi masyarakat.
2. Asas Kesamaan;

   Pejabat-perjabat Pemerintah dalam mengambil tindakan terhadap penyelesaian kasus-kasus yang sifatnya sama harus sama dan tidak boleh bertentangan yang berdasarkan prinsip-prinsip keadilan.
3. Asas Bertindak Cermat;

Pemerintah berkewajiban memberikan petunjuk dan pengarahan terhadap kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi di masa yang akan datang seandainya hal tersebut telah diketahui secara pasti berdasarkan hasil penelitian. Apabila hal tersebut tidak diumumkan dan diberitahukan kepada masyarakat yang bersangkutan, Pemerintahlah yang harus menanggung risiko.

4. Asas Keseimbangan;

   Pemerintah dalam menetapkan keputusan hendaknya mempertimbangkan benar-benar terhadap keseimbangan antara hukuman jabatan dan kelalaian.

5. Asas Motivasi untuk Setiap Keputusan;

   Setiap keputusan instansi-instansi Pemerintah dan lembaga-lembaga negara nondepartemen harus didasarkan atas suatu penelitian yang benar-benar objektif sehingga setiap keputusan yang ditetapkan dapat dimengerti dan diterima oleh semua pihak untuk mengurangi kemungkinan terjadinya naik banding akibat keputusan yang telah ditetapkan bagi pihak-pihak yang dirugikan.

6. Asas Keadilan dan Kewajaran;

   Sesuatu yang terlarang dan apabila instansi dan badan-badan pemerintahan bertindak bertentangan dengan ass ini, tindakan itu dapat dibatalkan berdasarkan atas peraturan perundang-undangan yang berlaku.

7. Asas Permainan yang Layak;

   Instansi-instansi Pemerintah harus memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyat dalam menari kebenaran dan keadilan sebagaimana harusnya. Asas ini memungkinkan bagi rakyat untuk

naik banding terhadap suatu keputusan yang itdak adil melalui badan-badan peradilan sehingga seseorang diberikan kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberi diri dan memberikan argumentasi-argumentasi sebelum dijatuhkan suatu keputusan terhadap diri yang bersangkutan.

8. Asas Pengharapan yang Wajar;

   Penetapan suatu keputusan hendaknya didasarkan pada standar persyaratan yang jelas dan tegas serta berlaku bagi setiap warga negara yang memenuhi persyaratan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

9. Asas Kebijaksanaan;

   Pemerintah dalam menentukan kebijaksanaan untuk menyelenggarakan kepentingan umum hendaknya berdasarkan pada konstitusi dan pengetahuan yang tandas.

10. Asas Perlindungan atas Pandangan Hidup;

    Setiap keputusan hendaknya didasarkan pada Panccasila, UUD NRI 1945, serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.

11. Asas Penyelenggaraan Kepentingan Umum;

    Kepentingan umum mengatasi segala kepentingan individu sehingga dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak mengakui kepentingan individu sebagai hakikat pribadi manusia sehingga kepentingan umum berada di tempat teratas.

12. Asas Koordinasi dan Asas Kesatuan Arah.

    Asas koordinasi dan kesatuan arah menjadi pelengkap dan keharusan setelah dilaksanakannya sebelas asas tersebut sehingga proses penyelenggaraan pemerintahan benar-benar terarah kepada suatu

sasaran yang hendak dicapai sebagaimana tersebut dalam Pembukaan UUD NRI 1945.

2.1.15. Negara dan Pembangunan

2.1.15.1. Teori Negara dan Pembangunan

Negara dan pembangunan merupakan dua konsep yang saling berkaitan. Dalam pandangan kaum post strukturalis, sebagaimana dikemukakan oleh Foucault, bahwa negara merupakan ‘‘*the mobile effect of a regime of multiple governmentalities*’’.[429] Dengan konsep ini dapat dikatakan bahwa pembangunan dapat dilihat sebagai efek dari negara yang di dalamnya mengandung proses benturan dan saling berlawanan di antara berbagai aktor dalam mewujudkan sebuah kehendak untuk memperbaiki atau dalam istilah Tania Li disebut "*the will to improve*".[430] Negara bukanlah sebuah entitas yang ajeg, statis, dan homogen, namun negara merupakan sebuah proses pembentukan yang terus menerus yang dipraktikan dan diaktualisasikan melalui pembangunan.[431] Negara terbentuk melalui proses pembangunan dan sebaliknya pembangunan dikonstruksi oleh aktor-aktor, agen dan institusi yang merepresentasikan negara atau memiliki karakter negara yaitu kehendak untuk melakukan pengaturan dan kontrol atas populasi dalam sebuah wilayah tertentu.[432]

Gardner dan Lewis membagi teori pembangunan dalam tiga aliran, yaitu aliran modernis, aliran teori ketergantungan dan aliran *postmodern*.[433] Ketiga aliran ini saling berkaitan, hal ini disebabkan kemunculan aliran yang satu merupakan kritik atau tanggapan terhadap aliran telah ada sebelumnya.[434] Selain itu

---

[429] Imam Subkhan, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia", *Aspirasi,* volume 2, nomor 2, (Desember 2014), hlm. 132.
[430] *Ibid*.
[431] *Ibid*.
[432] *Ibid*.
[433] Katy Gardner dan David Lewis, *Anthropology, Development and the Post-Modern Challenge,* (London: Pluto Press, 1996), hlm. 12--20.
[434] *Ibid*, hlm. 24.

kemunculan aliran ini juga bersifat historis bahwa kehadiran teori-teori itu tidak dapat dilepaskan dari sejarah perkembangan dan perubahan sosial politik yang telah terjadi sebelumnya.[435] Aliran modernis tentang teori pembangunan muncul dan berpengaruh secara intelektual pada tahun 1950-an dan 1960-an dan tampaknya masih mendominasi praktik pembangunan hingga saat ini.[436] Norman Long dan Ann Long menyatakan bahwa modernisasi menggambarkan pembangunan sebagai sebuah pergerakan maju menuju bentuk-bentuk masyarakat modern yang lebih kompleks dan menyatu secara teknologi.[437] Pemahaman modernis ini sangat kuat dipengaruhi oleh teori evolusi yang dipopulerkan oleh Darwin.[438] Bentuk-bentuk pertumbuhan yang dialami negara-negara Utara dijadikan model bagi negara-negara lainnya di Selatan. Semua diasumsikan bergerak menuju arah yang sama meskipun kondisi dan situasi kesejarahan, politik dan ekonominya berbeda-beda.[439]

Pandangan modernis menuai banyak kritikan. Dalam kenyataannya, pembangunan ekonomi menghasilkan banyak bentuk dan pola yang tidak seragam dan kita tidak dapat mengeneralisir pada semua wilayah dan negara.[440] Teori modernisasi memandang kebudayaan dan tradisi lokal merupakan hambatan bagi pembangunan dan juga mengabaikan implikasi politik dari pertumbuhan pada level mikro.[441] Para antropolog dan sosiolog telah membuktikan bahwa hidup tidaklah sesederhana yang dibayangkan oleh kaum modernis seperti dalam teori '*trickle down effect*'. Mereka mengabaikan heterogenitas dalam

---

435 *Ibid.*
436 Imam Subkhan, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia", hlm. 133.
437 Norman Long dan Ann Long, *Battlefields of Knowledge: The Interlocking of Theory and Practice in Social Research and Development,* (London: Routledge, 1992), hlm. 30.
438 Imam Subkhan, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia", hlm. 133.
439 *Ibid.*
440 *Ibid,* hlm. 134.
441 *Ibid.*

masyarakat dalam mengakses sumber daya, kekuasaan dan kepentingan yang dimiliki.[442]

Pada tahun 1990-an muncul berbagai pandangan alternatif sebagai kritik terhadap dua aliran teori di atas. Ada kecenderungan untuk menolak modernitas baik secara intelektual maupun secara kultural yang kemudian dikenal era postmodernisme.[443] Perubahan ini mempengaruhi bagaimana mengkonseptualisasi pembangunan yang lebih menekankan strategi ketimbang teoritis.[444] Tidak ada penjelasan tunggal soal pembangunan sehingga praktek pembangunan semakin eklektik.[445]

Haluan negara bagi Jimly Asshiddiqie sama dengan *policy* atau kebijakan.[446] Haluan negara merupakan pedoman arah bagi penyelenggaraan negara dapat berupa haluan politik baik di bidang ekonomi, kebudayaan, ataupun hukum.[447] Dengan demikian istilah ini dapat dikaitkan dengan pengertian politik dalam arti luas, seperti tercermin dalam istilah politik ekonomi, politik kebudayaan, politik hukum, politik energi, politik pangan, dan sebagainya.[448]

2.1.15.2. Pembangunan Nasional

Pembangunan nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara untuk melaksanakan tugas dan mewujudkan tujuan nasional yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Tujuan nasional itu adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan

---

[442] *Ibid*.
[443] *Ibid,* hlm. 135.
[444] *Ibid*.
[445] *Ibid*.
[446] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2010), hlm. 17.
[447] *Ibid*.
[448] *Ibid.*

kehidupan bansa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.[449]

Keseluruhan semangat, arah, dan gerak pembangunan dilaksanakan sebagai pengamalan semua sila Pancasila secara serasi dan sebagai kesatuan yang utuh, meliputi:[450]

1. Pengamalan Sila Ketuhanan Yang Maha Esa, yang antara lain mecakup tanggung jawab bersama dari semua golongan beragama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa untuk secara terus-menerus dan bersama-sama meletakkan landasan spiritual, moral, dan etik yang kukuh bagi pembangunan nasional sebagai pengalaman Pancasila.
2. Pengamalan Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, yang antara lain mecakup peningkatan martabat serta hak dan kewajiban asasi warga negara serta penghapusan penjajahan, kesengsaraan, dan ketidakadilan dari muka bumi.
3. Pengamalan Sila Persatuan Indonesia, yang antara lain mencakup peningkatan pembinaan bangsa di semua bidang kehidupan manusia, masyarakat, bangsa, dan negara, sehingga rasa kesetiakawanan makin kuat dalam rangka memperkukuh persatuan dan kesatuan bangsa.
4. Pengamalan Sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, yang antara lain mencakup upaya menumbuhkan dan mengembangkan sistem politik demokrasi Pancasila yang makin mampu memelihara stabilitas nasional yang dinamis, mengembangkan kesadaran dan tanggung jawab politik warga negara, serta menggairahkan rakyat dalam proses politik.

[449] *N.n, GBHN 98' serta Susunan Kabinet Pembangunan VII*, (Jakarta: Pabelan Jayakarta), hlm. 15

[450] *Ibid*, hlm. 21—25.

5. Pengamalan Sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia. yang antara lain mencakup upaya untuk mengembangkan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi yang dikaitkan dengan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya menuju kepada terciptanya kemakmuran yang berkeadilan bagi seluruh rakyat Indonesia dalam sistem ekonomi yang disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.

Berdasarkan pokok pikiran di atas, maka hakikat dari pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seutuhnya dengan Pancasila sebagai dasar, tujuan, dan pedoman pembangunan nasional. Pembangunan nasional dilaksanakan merata di seluruh tanah air dan tidak hanya untuk suatu golongan atau sebagian masyarakat, akan tetapi untuk seluruh rakyat, serta harus benar-benar dapat dirasakan seluruhnya oleh rakyat sebagai perbaikan tingkat hidup yang berkeadilan sosial yang menjadi tujuan dan cita-cita kemerdekaan bangsa Indonesia. Pembangunan nasional dilaksanakan secara berencana, menyeluruh, terpadu, terarah, bertahap, dan berlanjut untuk memacu peningkatan kemampuan nasional dalam rangka mewujudkan kehidupan yang sejajar dan sederajat dengan bangsa lain yang telah maju.

Pembangunan nasional adalah pembangunan dari, oleh, dan untuk rakyat, dilaksanakan di semua aspek kehidupan bangsa yang meliputi aspek ekonomi, politik, sosial, dan budaya, serta aspek pertahanan dan keamanan senantiasa harus merupakan perwujudan Wawasan Nusantara serta memperkokoh Ketahanan Nasional, yang diselenggarakan dengan membangun bidang-bidang pembangunan diselaraskan dengan sasaran jangka panjang yang ingin diwujudkan. Pembangunan nasional merupakan pencerminan kehendak untuk terus-menerus meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia secara adil dan merata, serta

mengembangkan kehidupan masyarakat dan penyelenggaraan negara yang maju dan demokratis berdasarkan Pancasila. Pembangunan nasional diarahkan untuk mencapai kemajuan dan kesejahteraan lahir batin, termasuk terpenuhinya rasa aman, tentram, dan keadilan, serta terjaminnya kebebasan mengeluarkan pendapat yang bertanggung jawab bagi seluruh rakyat. Pembangunan nasional menghendaki keselarasan hubungan antara manusia dengan lingkungan alam sekitarnya.

Pembangunan nasional dilaksanakan bersama oleh masyarakat dan pemerintah. Masyarakat adalah pelaku utama pembangunan dan pemerintah berkewajiban untuk mengarahkan, membimbing, serta menciptakan suasana yang menunjang. Kegiatan masyarakat dan kegiatan pemerintah saling menunjang, saling mengisi, dan saling melengkapi dalam satu kesatuan langkah menuju tercapainya tujuan pembangunan nasional.

2.1.15.3. Tujuan Pembangunan Nasional

Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.[451]

2.1.15.4. Asas Pembangunan Nasional

Asas pembangunan nasional adalah prinsip pokok yang harus diterapkan dan dipegang teguh dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan nasional. Asas-asas tersebut adalah:[452]

1. Asas Keimanan dan Ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa. bahwa segala usaha dan kegiatan pembangunan nasional dijiwai, digerakkan, dan dikendalikan oleh keimanan dan ketakwaan terhadap Tuhan YME sebagai nilai luhur yang menjadi landasan spiritual, moral, dan etik dalam rangka pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila.

[451] *Ibid*, hlm. 35.
[452] *Ibid*, hlm. 40—43.

2. Asas Manfaat. Bahwa segala usaha dan kegiatan pembangunan nasional memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemanusiaan, peningkatan kesejahteraan rakyat, dan pengembangan luhur budaya bangsa dan kelestarian fungsi lingkungan hidup dalam rangka pembangunan yang berkesinambungan dan berkelanjutan.
3. Asas Demokrasi Pancasila. Bahwa upaya mencapai tujuan pembangunan nasional yang meliputi seluruh kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, dilakukan dengan semangat kekeluargaan yang bercirikan kebersamaan, gotong-royong, persatuan, dan kesatuan melalui musyawarah untuk mencapai mufakat.
4. Asas Adil dan Merata. Bahwa pembangunan nasional yang diselenggarakan sebagai usaha bersama harus merata di semua lapisan masyarakat dan di seluruh wilayah tanah air di mana setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan berperan dan menikmati hasil-hasilnya secara adil sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan dan darma baktinya yang diberikan kepada bangsa dan negara.
5. Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan dalam Perikehidupan. Bahwa dalam pembangunan nasional harus ada keseimbangan antara berbagai kepentingan, yaitu keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan dunia dan akhirat, material dan spiritual, jiwa dan raga, individu, masyarakat dan negara, pusat dan daerah, dan lain-lain.
6. Asas Hukum. Bahwa dalam penyelenggaraan pembangunan nasional, setiap warga negara dan penyelenggara negara harus taat pada hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, serta negara diwajibkan untuk menegakkan dan menjamin kepastian hukum.

7. Asas Kemandirian. Bahwa pembangunan nasional berlandaskan pada kepercayaan akan kemampuan dan kekuatan sendiri, serta bersendikan kepada kepribadian bangsa.
8. Asas Kejuangan. Bahwa dalam penyelenggaraan pembangunan nasional, penyelenggaraan negara dan masyarakat harus memiliki mental, tekad, jiwa, dan semangat pengabdian serta ketaatan dan disiplin yang tinggi dengan lebih mengutamakan kepentingan bangsa dan negara di atas kepentingan pribadi dan/atau golongan.
9. Asas Ilmu Pengetahuan dan Teknologi. Bahwa agar pembangunan nasional dapat memberikan kesejahteraan rakyat lahir batin yang setinggi-tingginya, penyelenggaraannya perlu menerapkan nilai-nilai ilmu pengetahuan dan teknologi, serta mendorong pemanfaatan, pengembangan, dan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi secara seksama dan bertanggung jawab dengan memperhatikan nilai-nilai agama dan nilai-nilai luhur budaya bangsa.

2.1.15.5. Modal Dasar dan Faktor Dominan

2.1.15.5.1. Modal Dasar

Modal dasar pembangunan nasional adalah keseluruhan sumber kekuatan nasional, baik yang efektif maupun potensial, yang dimiliki dan didayagunakan bangsa Indonesia dalam pembangunan nasional, yaitu:

a) Kemerdekaan dan kedaulatan bangsa dan negara Indonesia sebagai hasil perjuangan seluruh rakyat Indonesia
b) Jiwa dan semangat persatuan dan kesatuan bangsa
c) Wilayah nusantara yang luas dan berkedudukan di khatulistiwa pada posisi silang antara dua benua dan

dua samudera dengan kondisi alamiahnya yang memiliki berbagai keunggulan komparatif

d) Kekayaan alam yang beraneka ragam dan terdapat di darat, laut, udara, dan dirgantara yang dapat didayagunakan secara bertanggung jawab demi kemakmuran rakyat
e) Penduduk yang besar jumlahnya sebagai sumber daya manusia yang potensial dan produktif bagi pembangunan nasional
f) Rohaniah dan mental, yaitu keimanan dan ketakwaan terhadap Tuhan YME merupakan tenaga penggerak yang tak ternilai harganya bagi pengisian aspirasi bangsa. Juga kepercayaan dan keyakinan bangsa atas kebenaran falsafah Pancasila sebagai satu-satunya asas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, merupakan modal sikap mental yang dapat membawa bangsa menuju cita-citanya
g) Budaya bangsa Indonesia yang dinamis yang telah berkembang sepanjang sejarah bangsa yang bercirikan kebhinekaan dan keekaan bangsa
h) Potensi dan kekuatan efektif bangsa, yakni segala sesuatu yang bersifat potensial dan produktif yang telah menjadi milik bangsa dan yang bertumbuh dari rakyat termasuk kekuatan sosial politik antara lain partai politik dan golongan karya
i) Angkatan Bersenjata Republik Indonesia sebagai kekuatan pertahanan keamanan dan kekuatan sosial politik yang tumbuh dari rakyat dan bersama rakyat menegakkan serta mengisi kemerdekaan bangsa dan negara

2.1.15.5.2. Faktor Dominan

Faktor dominan adalah segala sesuatu yang harus diperhatikan dalam penyelenggaraan pembangunan agar memperlancar pencapaian sasaran pembangunan nasional, meliputi:

a) Kependudukan dan sosial budaya, termasuk pergeseran nilai dan perkembangan aspirasi rakyat yang dinamis
b) Wilayah yang bercirikan kepulauan dan kelautan dengan lingkungan dan alam tropiknya
c) Sumber daya alam yang beraneka ragam dan tidak merata penyebarannya, termasuk flora dan fauna
d) Kualitas manusia Indonesia dan masyarakat Indonesia dan penguasaannya terhadap ilmu pengetahuan dan teknologi
e) Disiplin nasional yang merupakan perwujudan kepatuhan dan ketaatan kepada hukum dan norma-norma yang berlaku dalam masyarakat
f) Manajemen nasional sebagai mekanisme penyelenggaraan negara dan pemerintahan
g) Perkembangan regional dan global serta tatanan internasional yang selalu berubah secara dinamis
h) Kemungkinan pengembangan

2.1.15.6. Wawasan Nusantara

Wawasan dalam penyelenggaraan pembangunan nasional untuk mencapai tujuan pembangunan nasional adalah wawasan nusantara. Wawasan nusantara adalah cara pandang dan sikap bangsa Indonesia mengenai diri dan lingkungannya dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa serta kesatuan wilayah dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang bersumber pada Pancasila dan

berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945. Wawasan nusantara ini mencakup:

a) Perwujudan Kepulauan Nusantara sebagai Satu Kesatuan Politik dalam arti:
    i) Bahwa kebulatan wilayah nasional dengan segala isi dan kekayaannya merupakan satu kesatuan wilayah, wadah, ruang hidup, dan kesatuan matra seluruh bangsa, serta menjadi modal dan milik bersama bangsa
    ii) Bahwa bangsa Indonesia yang terdiri dari berbagai suku dan berbicara dalam berbagai bahasa daerah serta memeluk dan meyakini berbagai agama dan kepercayaan terhadap Tuhan YME harus merupakan satu kesatuan bangsa yang bulat dalam arti yang seluas-luasnya
    iii) Bahwa secara psikologis, bangsa Indonesia harus merasa satu, senasib sepenanggungan, sebangsa dan setanah air, serta mempunyai satu tekad dalam mencapai cita-cita bangsa
    iv) Bahwa Pancasila adalah satu-satunya falsafah serta ideologi bangsa dan negara yang melandasi, membimbing, dan mengarahkan bangsa menuju tujuannya
    v) Bahwa kehidupan politik di seluruh wilayah nusantara merupakan satu kesatuan politik yang diselenggarakan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945
    vi) Bahwa seluruh Kepulauan Nusantara merupakan satu kesatuan sistem hukum dalam arti bahwa hanya ada satu hukum nasional yang mengabdi kepada kepentingan nasional

vii) Bahwa bangsa Indonesia yang hidup berdampingan dengan bangsa lain ikut menciptakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial melalui politik luar negeri bebas dan aktif serta diabdikan pada kepentingan nasional

b) Perwujudan Kepulauan Nusantara sebagai Satu Kesatuan Ekonomi, dalam arti:
   i) Bahwa kekayaan wilayah nusantara baik potensial maupun efektif adalah modal dan milik bersama bangsa, dan bawa keperluan hidup sehari-hari harus tersedia merata di seluruh wilayah tanah air
   ii) Tingkat perkembangan ekonomi harus serasi dan simbang di seluruh daerah, tanpa meninggalkan ciri khas yang dimiliki oleh daerah dalam pengembangan kehidupan ekonomisnya
   iii) Kehidupan perekonomian di seluruh wilayah nusantara merupakan satu kesatuan ekonomi yang diselenggarakan sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan dan ditujukan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat

c) Perwujudan Kepulauan Nusantara sebagai Satu Kesatuan Sosial dan Budaya, dalam arti:
   i) Bahwa masyarakat Indonesia adalah satu, perikehidupan bangsa harus merupakan kehidupan yang serasi dengan terdapatnya tingkat kemajuan masyarakat yang sama, merata, dan seimbang serta adanya keselarasan kehidupan yang sesuai dengan tingkat kemajuan bangsa
   ii) Bahwa budaya Indonesia pada hakikatnya adalah satu, sedangkan corak ragam budaya yang ada menggambarkan kekayaan budaya bangsa yang menjadi modal dan landasan pengembangan budaya

bangsa seluruhnya, dengan tidak menolak nilai-nilai budaya lain yang tidak bertentangan dengan nilai budaya bangsa, yang hasil-hasilnya dapat dinikmati oleh bangsa

d) Perwujudan Kepulauan Nusantara sebagai Satu Kesatuan Pertahanan dan Keamanan, dalam arti:
    i) Bahwa ancaman terhadap satu pulau atau satu daerah pada hakikatnya merupakan ancaman terhadap seluruh bangsa dan negara
    ii) Bahwa tiap-tiap warga negara memiliki hak dan kewajiban yang sama dalam rangka pembelaan negara dan bangsa

2.1.15.7. Ketahanan Nasional

a) Untuk tetap memungkinkan berjalannya pembangunan nasional yang selalu harus menuju ke tujuan yang ingin dicapai dan agar dapat secara efektif dielakkan dari hambatan, tantangan, ancaman, dan gangguan yang timbul baik dari luar maupun dari dalam, maka pembangunan nasional diselenggarakan melalui pendekatan Ketahanan Nasional yang mencerminkan keterpaduan antara segala kehidupan bangsa secara utuh dan menyeluruh
b) Ketahanan Nasional adalah kondisi dinamis merupakan integrasi dari kondisi tiap aspek kehidupan bangsa dan negara. Pada hakikatnya Ketahanan Nasional adalah kemampuan dan ketangguhan suatu bangsa untuk dapat menjamin kelangsungan hidupnya menuju kejayaan bangsa dan negara. Berhasilnya pembangunan nasional akan
c) Ketahanan Nasional meliputi ketahanan ideologi, ketahanan politik, ketahanan ekonomi, ketahanan sosial budaya, dan ketahanan pertahanan keamanan
    i) Ketahanan ideologi adalah kondisi mental bangsa Indonesia yang berlandaskan keyakinan akan

kebenaran ideologi Pancasila yang mengandung kemampuan untuk menggalang dan memelihara persatuan dan kesatuan nasional dan kemampuan untuk menangkal penetrasi ideologi asing serta nilai-nilai yang tidak sesuai dengan kepribadian bangsa

ii) Ketahanan politik adalah kondisi kehidupan politik bangsa yang berlandaskan demokrasi politik berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, yang mengandung kemampuan memelihara stabilitas politik yang sehat dan dinamis serta kemampuan menerapkan politik luar negeri bebas aktif

iii) Ketahanan ekonomi adalah kondisi kehidupan perekonomian bangsa yang berlandaskan demokrasi ekonomi berdasarkan Pancasila, yang mengandung kemampuan memelihara stabilitas ekonomi yang sehat dan dinamis serta kemampuan menciptakan kemandirian ekonomi nasional dengan daya saing yang tinggi dan mewujudkan kemakmuran rakyat yang adil dan merata

iv) Ketahanan sosial budaya adalah kondisi kehidupan sosial budaya bangsa yang dijiwai kepribadian nasional berdasarkan Pancasila, yang mengandung kemampuan membentuk dan mengembangan kehidupan sosial budaya manusia dan masyarakat Indonesia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan YME, rukun bersatu, cinta tanah air, berkualitas maju, dan sejahtera dalam kehidupan yang serba selaras, serasi, dan simbang serta kemampuan menangkap penetrasi budaya asing yang tidak sesuai dengan kebudayaan nasional

v) Ketahanan pertahanan dan keamanan adalah kondisi daya tangkal bangsa yang dilandasi kesadaran bela negara seluruh rakyat yang mengandung kemampuan memelihara stabilitas pertahanan keamanan negara yang dinamis, mengamankan pembangunan dan hasil-hasil, sera kemampuan mempertahankan kedaulatan negara dan menangkal segala bentuk ancaman

2.1.15.8. Kaidah Penuntun

Penyelenggaraan pembangunan nasional mengacu pada kaidah penuntun yang merupakan pedman bagi penentuan kebijaksanaan pembangunan nasional agar senantiasa sesuai dengan landasan, makna dan hakikat, asas, wawasan, dan tujuannya, yang merupakan pengalaman semua Pancasila secara serasi dan sebagai kesatuan yang utuh.

1. Pembangunan ekonomi harus selalu mengarah kepada mantapnya sistem ekonomi nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang disusun untuk mewujudkan demokrasi ekonomi yang harus dijadikan dasar pelaksanaan pembangunan yang memiliki ciri sebagai berikut:
    a. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan
    b. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara
    c. Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai pokok-pokok kemakmuran rakyat, dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat
    d. Sumber kekayaan dan keuangan negara digunakan dengan permufakatan lembaga perwakilan rakyat, dan

pengawasan terhadap kebijaksanaannya ada pada lembaga perwakilan rakyat pula

e. Perekonomian daerah dikembangkan secara serasi dan seimbang antardaerah dalam satu kesatuan perekonomian nasional dengan mendayagunakan potensi dan peran serta daerah secara optimal dalam rangka perwujudan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional
f. Warga negara memiliki kebebasan dalam memilih pekerjaan yang dikehendaki serta mempunyai hak akan pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi manusia
g. Hak milik perorangan diakui dan pemanfaatannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat
h. Potensi, inisiatif, dan daya kreasi setiap warga negara diperkembangkan sepenuhnya dalam batas-batas yang tidak merugikan kepentingan umum

Kemudian dalam demokrasi ekonomi yang berdasarkan Pancasila harus dihindarkan dari hal-hal sebagai berikut:

a. Sistem *free fight liberalism* yang menumbuhkan eksploitasi terhadap manusia dan bangsa lain yang dalam sejarahnya di Indonesia telah menimbulkan dan mempertahankan kelemahan struktural ekonomi nasional dan posisi Indonesia dalam perekonomian dunia
b. Sistem etatisme dalam arti bahwa negara beserta aparatur ekonomi negara bersifat dominan, mendesak, dan mematikan potensi serta daya kreasi unit-unit ekonomi di luar sektor negara
c. Persaingan tidak sehat serta pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok dalam bentuk monopoli

dan monopsoni yang merugikan masyarakat dan bertentangan dengan cita-cita keadilan sosial

2. Pembangunan kesejahteraan rakyat harus senantiasa memperhatikan bahwa setiap warga negara berhak atas taraf kesejahteraan yang layak serta berkewajiban ikut serta dalam upaya mewujudkan kemakmuran rakyat
3. Pembinaan dan pemantapan kepribadian bangsa senantiasa memperhatikan pelestarian nilai luhur budaya bangsa yang bersumber pada kebhinekaan budaya daerah dengan tidak menutup diri terhadap masuknya nilai positif budaya bangsa lain untuk mewujudkan dan mengembangkan kemampuan dan jati diri serta meningkatkan harkat dan martabat bangsa Indonesia. Pemanfaatan, pengembangan, dan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam penyelenggaraan pembangunan harus dapat meningkatkan kecerdasan dan nilai tambah, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam rangka mempercepat proses pembangunan dengan mengindahkan nilai-nilai agama dan nilai-nilai luhur budaya bangsa serta kondisi lingkungan dan kondisi sosial masyarakat
4. Kehidupan beragama dan kepercayaan terhadap Tuhan YME sebagai nilai luhur bangsa merupakan usaha bersama untuk menciptakan landasan spiritual, moral, dan etik bagi pembangunan untuk mewujudkan kualitas manusia Indonesia seutuhnya dan kualitas masyarakat Indonesia seluruhnya dengan menjamin kemerdekaan tiap penduduk untuk memeluk agama masing-masing dan untuk beribadat menurut agama dan kepercayaannya itu, meningkatkan peran serta umat beragama dalam pembangunan serta memantapkan kerukunan antarumat beragama dan penganut kepercayaan terhadap Tuhan YME

5. Pandangan integralistik bangsa Indonesia dan paham kekeluargaan yang berakar pada nilai-nilai budaya bangsa yang dijadikan kesepakatan dalam penyusunan Undang-Undang Dasar 1945 harus dijadikan paham kebangsaan Indonesia untuk mekin memperkukuh persatuan dan kesatuan bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk makin memperkukuh persatuan dan kesatuan bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk itu adanya golongan dalam masyarakat Indonesia dan hak asasi perorangan melalui kebebasan berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapat di depan umum diakui keberadaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan
6. Demokrasi politik berdasarkan Pancasila pada hakikatnya adalah wujud kedaulatan di tangan rakyat yang diselenggarakan melalui permusyawaratan/perwakilan, berdasarkan nilai-nilai luhur Pancasila. Demokrasi Pancasila mengandung makna bahwa dalam penyelesaian masalah nasional yang menyangkut perikehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sejauh mungkin ditempuh jalan musyawarah untuk mencapai mufakat bagi kepentingan rakyat. Penyelenggaraan pemerintahan Indonesia tidak mengenal pemisahan kekuasaan atau *separation of power* secara murni, tetapi menganut pembagian kekuasaan atau *distribution of power* berdasarkan paham kekeluargaan.
7. Untuk memperkokoh negara kesatuan dan memperlancar penyelenggaraan pembangunan nasional, pelaksanaan pemerintahan di daerah di daerah didasarkan pada otonomi yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab serta disesuaikan dengan kemampuan daerah dalam penyelenggaraan tugas desentralisasi, dekonsentrasi, dan

pembantuan. Pelaksanaan pemerintahan otonomi di daerah hendaknya memacu peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan dan mendorong pemerataan pembangunan di seluruh tanah air dalam rangka mewujudkan Wawasan Nusantara dan memperkokoh Ketahanan Nasional

8. Hubungan Indonesia dengan bangsa lain, baik politik, ekonomi, sosial budaya, maupun pertahanan keamanan, didasarkan pada hubungan bebas aktif yang diabdikan untuk kepentingan nasional dan ditujuakan pada terciptanya tatanan kehidupan antarbangsa yang merdeka, tertib, damai, adil, dan sejahtera
9. Penyelenggaraan pertahanan keamanan negara dilaksanakan dengan Sistem Pertahanan Keamanan Rakyat Semesta yang bersifat kesemestaan, kerakyatan, dan kewilayahan, serta dalam rangka pemenuhan hak dan kewajiban bela negara bagi setiap warga negara dengan mendayagunakannya secara optimal dan terpadu. Pembangunan ABRI sebagai prajurit pejuang dan pejuang prajurit yang berfungsi sebagai kekuatan pertahanan keamanan dan kekuatan sosial politik diabdikan bagi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

2.1.15.9. Pembangunan di Indonesia

2.1.15.9.1. Era Garis-Garis Besar Haluan Negara

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum Perubahan), kedaulatan rakyat berada ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Oleh karena itu, dulunya MPR dianggap sebagai penjelmaan rakyat seutuhnya yang memegang kedaulatan negara. Hal ini menjadikan MPR adalah

lembaga negara yang mempunyai kedudukan dan kekuasaan yang tertinggi. Kekuasaannya tidak terbatas dan tidak ditetapkan secara limitatif melainkan enumeratif yang bersumber pada Pasal 1 ayat (2) itu sendiri.[453] Dengan demikian MPR mempunyai kedudukan yang tertinggi di antara Lembaga-lembaga negara lainnya.[454] Keanggotaan MPR sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) terdiri atas anggota DPR ditambah Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Pasal 3 UUD 1945 (sebelum perubahan) secara jelas mengatakan bahwa MPR memiliki kewenangan untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara atau GBHN.

Meskipun dalam Pasal 3 UUD 1945 (sebelum perubahan) telah diterangkan adanya GBHN yang ditetapkan oleh MPR, dalam kenyataannya sampai tahun 1960 dokumen GBHN tidak pernah dibuat dan ditetapkan karena MPR belum terbentuk.[455] Sampai akhirnya Presiden Soekarno pada tanggal 5 Juli 1959 mengeluarkan Dekrit Presiden yang menandai era demokrasi terpimpin dan kemudian sebagai tindak lanjut dari Dekrit Presiden dibentuklah Dewan Perancang Nasional (Depernas) yang diketuai oleh Mr. Muhammad Yamin.[456] Tugas dari dewan *a quo* adalah menyusun rencana pembangunan secara nasional. Pada 1963 melalui Penetapan Presiden Nomor 12 Tahun 1963, Depernas diubah namanya menjadi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).[457]

---

[453] R. Nazriyah, "Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum & Pembangunan,* Volume 47, Nomor 1, (2017), hlm. 40.
[454] Sri Soemantri, Kedudukan Lembaga-lembaga Negara dan Hak Menguji Menurut UUD 1945, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 1987), hlm. 45
[455] Imam Subkhan, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia", hlm. 135.
[456] *Ibid.*
[457] *Ibid.*

Secara umum, GBHN adalah merupakan haluan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat, yang mempunyai landasan idiil Pancasila serta UUD 1945 sebagai landasan konstitusional.[458] Pengertian GBHN dapat dilihat dalam arti formal dan material. Dalam arti formal, GBHN adalah merupakan salah satu tugas MPR menurut Pasal 3 UUD 1945 (sebelum Perubahan). Secara yuridis formal, GBHN merupakan pokok-pokok daripada langkah-langkah yang harus dilaksanakan pemerintah.[459] Dalam arti material, GBHN merupakan wewenang MPR menurut Pasal 1 ayat 2 UUD1945 (Sebelum Perubahan). GBHN harus benar-benar merupakan kehendak rakyat secara keseluruhan, sebab MPR mesti memperhatikan dinamika dalam masyarakat untuk menentukan haluan-haluan apa yang akan digunakan pada program dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan dan kecerdasan rakyat, dalam arah mencapai terwujudnya masyarakat adil dan makmur.[460] Oleh karenanya, GBHN merupakan amanat rakyat yang telah disanggupi untuk melaksanakan secara jujur, murni dan konsekuen.[461] GBHN dapat berfungsi sebagai jaminan bahwa pertanggungjawaban Presiden kepada MPR dapat dinilai berdasarkan pelaksanaan GBHN itu sendiri.[462]

Dokumen GBHN pertama kali ditetapkan oleh Presiden Soekarno melalui Perpres No. 1 Tahun 1960 tentang Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara.[463] Dalam Pasal 1 Perpres *a quo* menyatakan bahwa "sebelum

---

458 Budiman B. Sagala, *Tugas Dan Wewenang MPR*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 96-97.
459 *Ibid*.
460 *Ibid*.
461 *Ibid*.
462 *Ibid*.
463 Imam Subkhan, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia", hlm. 136.

Majelis Permusyawaratan Rakyat terbentuk, maka Manifesto Politik Republik Indonesia yang diucapkan pada tanggal 17 Agustus 1959 oleh Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang adalah garis-garis besar daripada haluan negara". Salah satu pertimbangan ditetapkannya GBHN *a quo* adalah perlunya arah tujuan dan pedoman tertentu dan jelas untuk melancarkan kelanjutan revolusi kita dalam keinsyafan demokrasi terpimpin dan ekonomi terpimpin.[464] Selain itu dalam Penpres *a quo* juga menjelaskan bahwa "arah tujuan dan pedoman yang jelas menyeluruh itu terdapat pada Amanat Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang pada tanggal 17 Agustus 1959 yang berkepala "Penemuan Kembali Revolusi Kita", dan yang berisi pengupasan dan penjelasan persoalan persoalan serta usaha usaha pokok dari pada revolusi kita yang menyeluruh".[465]

Kemudian beralih pada era kejatuhan Soekarno menandai dimulainya era baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto yang dikenal dengan era Orde Baru. Soeharto dengan dibantu oleh para ekonom mulai menyusun berbagai strategi rencana pembangunan untuk memulihkan kondisi ekonomi yang sudah limbung.[466] Soeharto mengeluarkan Instruksi Presidium Kabinet No 15/EK/IN/1967 yang menugaskan Bappenas untuk membuat rencana pemulihan ekonomi.[467] Bappenas kemudian menghasilkan dokumen yang dinamakan Rencana Pembangunan Lima Tahun I (Repelita I), untuk kurun waktu tahun 1969 sampai dengan tahun 1973. Era Repelita telah berlangsung sampai dengan Repelita ke VI

[464] *Ibid.*
[465] *Ibid.*
[466] *Ibid*, hlm. 136.
[467] *Ibid.*

yang berakhir pada tahun 1998. Proses perencanaan pada era Repelita selalu didasarkan kepada GBHN yang dihasilkan oleh MPR yang bersidang lima tahun sekali.[468]

Selanjutnya pada kurun waktu 1969–1998, Indonesia berhasil menyusun rencana pembangunan nasional secara sistematis melalui tahapan lima tahunan.[469] Pembangunan tersebut merupakan penjabaran dari GBHN yang memberikan arah dan pedoman bagi pembangunan negara untuk mencapai cita-cita bangsa sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[470] Sejak 1 April 1969 hingga 21 Mei 1998, tidak kurang dari enam TAP MPR tentang GBHN. Enam dari TAP MPR tersebut, yaitu:[471] (i) TAP MPR No. IV/MPR/1973; (ii) TAP MPR No. II/MPR/ 1978; (iii) TAP MPR No. IV/MPR/1983; (iv) TAP MPR No. II/MPR/1988; (v) TAP MPR No. II/MPR/1993; dan terakhir (vi) TAP MPR No. II/MPR/1998. Untuk konteks pemerintah daerah, dokumen GBHN ini diterjemahkan ke dalam dokumen Pola Dasar Pembangunan Daerah (Poldasbangda).[472]

Menurut Bagir Manan dalam Susi Dwi Harijanti mengatakan bahwa keberadaan GBHN dalam UUD 1945 sebelum Perubahan tidak dapat dilepaskan dari soal kedaulatan rakyat.[473] Manan mengatakan: "keinginan para pendiri negara dan penyusun UUD untuk menciptakan dan

[468] Riyadi dan Deddy Supriady Bratakusumah, *Perencanaan Pembangunan Daerah: Strategi Menggali Potensi dalam Mewujudkan Ekonomi Daerah,* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 42.
[469] Imam Subkhan, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia", hlm. 136.
[470] *Ibid.*
[471] Riyadi dan Deddy Supriady Bratakusumah, *Perencanaan Pembangunan Daerah: Strategi Menggali Potensi dalam Mewujudkan Ekonomi Daerah,* hlm. 48.
[472] *Ibid.*
[473] Susi Dwi Harijanti, "Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara", *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi,* Ed. 04, (2016), hlm. 18--19.

menyelenggarakan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing.[474] Sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing, diciptakan sistem garis-garis besar daripada haluan negara bukan sekadar wujud sistem kerja atas dasar perencanaan (*planning systems*), tetapi sebagai sarana melaksanakan kedaulatan rakyat yang terarah dan terbimbing.[475]

Konteks kedaulatan menunjukkan bahwa ada keterkaitan antara Pasal 3 dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum perubahan).[476] Sementara itu, berdasarkan pengalaman UUD 1945 (sebelum perubahan), Jimly menyebutkan haluan negara mencakup pengertian:[477]

i Haluan negara yang tercantum dalam UUD 1945;
ii Haluan negara yang tertuang dalam ketetapan-ketetapan MPR/S;
iii Haluan negara dalam pengertian program kerja yang tertuang dalam Ketetapan MPR tentang GBHN; dan
iv Haluan negara yang tertuang dalam UU APBN.

Pasca kejatuhan Orde Baru, sempat terjadi kekosongan pelaksanaan pembangunan karena adanya proses transisi politik pada tahun 1998-1999.[478] Pada 1998, seharusnya Indonesia sudah memasuki Repelita VII sebagaimana GBHN yang ditetapkan oleh MPR pada tahun 1998.[479] Namun, krisis ekonomi yang menghantam Indonesia pada tahun 1998 memudarkan seluruh rencana pembangunan yang telah disusun sejak masa awal Orde Baru. TAP MPR No. II/MPR/1998 tentang GBHN yang

[474] *Ibid.*
[475] *Ibid.*
[476] Sri Nuryanti, "Format Ideal Sistematika Haluan Negara Sebagai Haluan Pembangunan Nasional", *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi,* Ed. 02, (Februari, 2018), hlm. 60.
[477] Jimly Asshidiqqie, *Konstitusi Ekonomi,* hlm. 18.
[478] Imam Subkhan, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia", hlm. 137.
[479] *Ibid.*

merupakan produk era Orde Baru kemudian dicabut dan diganti dengan Tap MPR No.X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.[480] Pokok reformasi pembangunan ini agak berbeda dengan GBHN yang biasanya ditetapkan oleh MPR untuk jangka waktu panjang dan memang dibuat hanya untuk masa transisi yang dilaksanakan oleh Presiden Habibie.[481] Dalam dokumen ini juga dijelaskan bahwa ketetapan ini hanya berlaku untuk kurun waktu sampai terselenggaranya Sidang Umum MPR hasil pemilihan umum 1999.[482] Pada zaman Orde Baru GBHN merupakan haluan negara tentang pembangunan nasional, sementara GBHN era reformasi merupakan haluan penyelenggaraan negara.[483] Istilah pembangunan nasional diganti dengan penyelenggaraan negara dengan tujuan mengadakan penegasan mewujudkan masyarakat yang demokratis yang sebelumnya tidak ada.[484] Untuk penjabaran lebih jelas terkait perbedaan GBHN pada saat Orde Baru dengan GBHN pada saat reformasi adalah sebagai berikut:[485]

[480] *Ibid*.
[481] *Ibid*.
[482] *Ibid*.
[483] *Ibid*, hlm. 139.
[484] *Ibid*.
[485] *Ibid*, hlm. 140.

Komponen	GBHN Era Orde Baru	GBHN Era Reformasi
Dasar Hukum	Tap MPR No. II/MPR/1998 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara	Tap MPR No. IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 – 2004
Sistematika	• Bab I Pendahuluan • Bab II Pembangunan Nasional • Bab III Pembangunan Jangka Panjang Kedua • Bab IV Pembangunan Lima Tahun Ketujuh • Bab V Pelaksanaan • Bab VI Penutup	• Bab I Pendahuluan • Bab II Kondisi Umum • Bab III Visi Dan Misi • Bab IV Arah Kebijakan • Bab V Kaidah Pelaksanaan • Bab VI Penutup
Pengertian	Garis-garis Besar Haluan Negara adalah haluan negara tentang pembangunan nasional dalam Garis-garis Besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat setiap lima tahun.	Garis-garis Besar Haluan Negara adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk lima tahun guna mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan.
Tujuan	Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu, dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan bangsa yang aman, tenteram, tertib, dan dinamis dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib, dan damai.	Terwujudnya masyarakat Indonesia yang damai, demokratis, berkeadilan, berdaya saing, maju dan sejahtera, dalam wadah negara Kesatuan Republik Indonesia yang didukung oleh manusia Indonesia yang sehat, mandiri, beriman, bertakwa, berakhlak mulia, cinta tanah air, kesadaran hukum dan lingkungan, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, memiliki etos kerja yang tinggi serta berdisiplin.
Ketentuan/Kaidah Pelaksanaan	GBHN pada dasarnya merupakan haluan negara tentang pembangunan nasional yang ditetapkan setiap lima tahun berdasarkan perkembangan dan tingkat kemajuan kehidupan rakyat dan bangsa Indonesia, dan pelaksanaannya dituangkan dalam pokok-pokok kebijaksanaan pelaksanaan pembangunan nasional yang ditentukan oleh	GBHN tahun 1999 - 2004 yang ditetapkan oleh MPR dalam Sidang Umum majelis Permusyawaratan Rakyat 1999, harus menjadi arah penyelenggaraan negara bagi lembaga-lembaga tinggi negara dan segenap rakyat Indonesia

Gambar 2.1.15.9.1. 1. Perbandingan GBHN

2.1.15.9.2. Era Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Pada tahun 1999 hingga 2002, sejak turunnya Soeharto dari jabatan sebagai Presiden selama 32 tahun, MPR mulai mengamandemen Undang-Undang Dasar 1945. Pada amandemen yang ketiga tahun 2001, MPR mengamandemen Pasal 3 yang pada awalnya menyatakan "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara" diubah menjadi Pasal 3 Ayat (1) yang menghapus

kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN yang berbunyi "Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar".[486] Sejak saat itu konsep dan istilah GBHN tidak ada lagi dalam perencanaan pembangunan di Indonesia. Kalau kita mencermati perdebatan dalam sidang perubahan UUD oleh Badan Pekerja MPR penghapusan GBHN ini berkaitan dengan perubahan model pemilihan presiden dan wakil presiden. Hal tersebut dianggap sebagai konsekuensi logis bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum yang mana MPR hanya melantiknya saja. Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 memposisikan MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi dan Presiden tidak lagi menjadi mandataris MPR.

Dengan dipilih langsung oleh rakyat, Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat memiliki wewenang untuk menentukan rencana pembangunan. Sehingga tidak diperlukan adanya tolok ukur dari MPR berupa GBHN. Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh MPR karena perbedaan kebijakan, perbedaan pendapat dalam kebijakan antara GBHN yang dibentuk oleh MPR dengan kebijakan Presiden. Sehingga yang bisa menjatuhkan Presiden nanti adalah hal-hal yang berkaitan dengan pelanggaran hukum, pelanggaran Konstitusi yang menjadi wewenang dari Mahkamah Konstitusi untuk memutus terkait pelanggaran yang dilakukan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dengan sistem pemilihan langsung, rencana pembangunan merupakan platform partai yang memenangkan Pemilu, yang ditentukan oleh platform calon Presiden yang

[486] *Ibid*, hlm. 139.

memenangkan kursi kepresidenan.[487] Akibatnya Presiden tidak bertanggung jawab kepada MPR, akan tetapi langsung kepada para pemilih seperti halnya hubungan pertanggungjawaban antara orang yang dipilih dan memilih.

Untuk pertama kalinya, dalam hal pembangunan nasional pemerintahan Indonesia tidak lagi mengacu pada GBHN yang sudah dihapus sejak tahun 2004.[488] Sebagai ganti dari GBHN, perencanaan pembangunan nasional mengacu pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Saat ini, dokumen yang menggantikan GBHN adalah dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP Nasional) 2005-2025 yang ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJP Nasional. RPJP Nasional Tahun 2005 – 2025 adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional periode 20 (dua puluh) tahun terhitung sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2025.[489] RPJP Nasional ditetapkan dengan maksud memberikan arah sekaligus menjadi acuan bagi seluruh komponen bangsa (pemerintah, masyarakat dan dunia usaha) dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional sesuai dengan visi, misi, dan arah pembangunan yang disepakati bersama sehingga seluruh upaya yang dilakukan oleh pelaku pembangunan bersifat sinergis, koordinatif dan saling melengkapi satu dengan lainnya di dalam satu pola sikap dan pola tindak.[490] RPJP Nasional ini kemudian diturunkan ke dalam Rencana Pembangunan

[487] *Ibid*, hlm. 140.
[488] *Ibid.*
[489] Indonesia, *Undang-Undang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional*, UU 17/2007, LN Tahun 2007 Nomor 33, TLN Nomor 4700, Ps. 1 angka 1.
[490] Imam Subkhan, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia", hlm. 140.

Jangka Menengah (RPJM) dan dokumen rencana pembangunan tahunan yang disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP).[491] Dokumen ini yang menjadi dasar penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).[492]

Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional. Dengan demikian, RPJP dapat dipahami dalam beberapa unsur:[493]

a. penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
b. dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional.

Mengenai Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam

[491] *Ibid.*

[492] *Ibid.*

[493] Biro Pengkajian MPR RI, *Draft Laporan Akhir: Kajian Akademik Reformulasi Haluan Negara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara,* (Jember: PUSKAPSI, 2017), hlm. 103.

rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.[494] Dengan demikian, RPJMN dapat dipahami dalam beberapa unsur:[495]

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

Kemudian, Rencana Pembangunan Tahunan atau Rencana Kerja Pemerintah (RKP) merupakan penjabaran dari RPJM Nasional, memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementerian/Lembaga, lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.[496] Dengan demikian, RKP dapat dipahami dalam beberapa unsur:

a. penjabaran dari RPJM Nasional;
b. memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro; dan
c. mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta

[494] *Ibid,*

[495] *Ibid.*

[496] *Ibid.*

program Kementerian/Lembaga, lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

2.1.16. Haluan Negara

2.1.16.1. Definisi GBHN

Naskah Asli UUD 1945, tepatnya pada Pasal 3, memuat kewenangan MPR untuk menyusun dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). GBHN secara konsep sendiri adalah bentuk dari manifestasi Pancasila dalam perencanaan pembangunan, yang perumusan dan penetapannya menjadi kewenangan bagi MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Haluan negara yang dimaktub dalam GBHN menjadi kiblat, *guidelines* dan juga pedoman bagi pembangunan dalam suatu kurun waktu tertentu. Dalam arti luas, garis-garis besar haluan negara secara istilah adalah kaidah-kaidah yang menjadi acuan dalam melaksanakan negara, di mana perencanaan pembangunan adalah bagian kecil di antaranya. Haluan negara dalam arti luas juga memuat manifestasi ideologi Indonesia sebagai negara, seperti dpat dilihat dari Wawasan Nusantara sebagai cara pandang geopolitik Indonesia, atau politik bebas aktif sebagai konsep yang dilahirkan untuk menempatkan orientasi Indonesia dalam masyarakat internasional. Pengertian garis-garis besar haluan negara secara luas memberikan indikasi bahwa pada dasarnya, haluan negara tersebar di banyak peraturan perundang-undangan.[497]

Garis-Garis Besar Haluan Negara, yang diilhami dalam sistem perencanaan pembangunan, adalah pokok-pokok rumusan MPR atas nilai-nilai yang termuat dalam Pancasila. Berfungsi sebgai acuan dan kiblat bagi pembangunan. GBHN secara nomenklatur adalah penjelmaan politik hukum dalam

[497] Mei Susanto, "Wacana Menghidupkan kembali GBHN dalam Sistem Presidensil Indonesia," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 17 No. 4 (September 2017), hlm. 432.

pembangunan nasional yang sistematis dn terencana.[498] Saat ini, GBHN secara nomenklatur, atau GBHN sebagai kewenangan dari MPR, tidak ada karena perubahan konstelasi lembaga negara di Indonesia pasca-Reformasi pada tahun 1998 yang menghapuskan kewenangan MPR atas perumusan dan penetapan GBHN. Pada Naskah ini, GBHN yang dimaksud adalah GBHN sebagai model perencanaan pembangunan yang menjadi kewenangan MPR.

2.1.16.2. Perkembangan GBHN

Garis-Garis Besar Haluan Negara merupakan gagasan dari para pendiri bangsa Indonesia adalah perangkat guna menuntun penyelenggaraan pemerintah negara dalam upaya mewujudkan tujuan negara yang tertuang di dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Sebagai suatu kaidah penuntun, GBHN menciptakan kondisi agar presiden tidak mempunyai politik sendiri.[499] Filosofi adanya pedoman terkait dengan haluan negara diyakini akan menjadi pegangan dan kiblat bagi program dan praktik politik presiden selama menjabat, sehingga dalam proses suksesi, identitas haluan negara tidak tergerus oleh presiden menjabat secara individu.

Upaya menyusun GBHN pada dasarnya telah dilakukan sejak awal kemerdekaan Indonesia sebagai bagian dari model perencanaan ekonomi yang diamanatkan Pasal 33 Undang Undang Dasar tahun 1945 (UUD 1945).[500] Lahirnya GBHN sebagai mata tombak perancanaan pembangunan pada saat itu tidak terlepas dari kedudukan lembaga MPR sebagai lembaga negara tertinggi. Sebagaimana diketahui, sebelum perubahan UUD 1945, Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 secara eksplisit menyatakan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Lalu,

---

498 Bahaudin, "Menghidupkan Kembali GBHN: Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan," *Jurnal Keamanan Nasional,* Vol. III, No. 1 (Mei 2017), hlm. 86.

499 RM A.B. Kusuma, *Lahirnya Undng-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004) hlm. 476-477.

500 Muharsono, "Pentingnya GBHN," *Publiciana* No. 8, (2015), hlm. 198).

dalam Penjelasan UUD 1945, MPR merupakan penyelenggara negara yang tertinggi dan sekaligus pemegang kuasa negara tertinggi).[501] Oleh karena itu, UUD 1945 telah menetapkan *sovereignity* atau *sesuatu yang tertinggi dalam negara* Indonesia adalah rakyat (*volkssouveriniteit*).[502] Lalu, MPR merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia.[503] Sehingga, MPR adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat.[504]

Apabila kedaulatan rakyat yang diamini sebagai kekuasaan tertinggi dalam negara tersebut kita hubungkan dengan rumusan yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, maka kedaulatan rakyat yang dilakukan MPR mengandung arti bahwa adanya kekuasaan serta hak. MPR sebagai Lembaga Negara Tertingggi dapat meminta dipatuhannya dan dijalankannya peraturan-peraturan yang ditetapkan.[505] Oleh karena itulah, UUD 1945 memberikan beberapa kekuasaan kepada MPR seperti meentapkan Undang-Undang Dasar, mengubah Undang-Undang Dasar, memilih dan menangkat Presiden serta Wakil Presiden, hingga menetapkan Garis- Garis Besar Haluan Negara.[506] UUD NRI 1945 telah menghilangkan kewenangan MPR dalam menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara melalui amandemen Pasal 3. Melalui Pasal 3, UUD NRI 1945 secara eksplisit menentukan bahwa MPR berwenang untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.[507]

Kini, setelah amandemen konstitusi, Pasal 1 Ayat (2) UUD

[501] Kalingga, "Wacana Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Ke Dalam Undang-Undang Dasar." http://kantorhukumkalingga.com/2016/06/13/wacana-pemberlakuan-kembali-garis-besar-haluan-negara-gbhn-ke-dalam-undang-undang-dasar/ diakses 22 Juni 2019.
[502] Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasaa Ini*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm. 67.
[503] *Ibid*., hlm. 54.
[504] *Ibid.,* hlm. 70.
[505] *Ibid.*, hlm. 68.
[506] *Ibid*., hlm. 71
[507] Kalingga, "Wacana Pemberlakuan Kembali."

NRI 1945 tidak lagi meletakkan kedaulatam rakyat di tangan MPR, tetapi dilaksanakan menurut UUD NRI 1945. Karena perubahan ini, UUD NRI 1945 tak lagi menempatkan MPR dalam posisi sebagai lembaga negara tertinggi, namun sebagai lembaga tinggi negara. Begitu pula dalam hubungan dengan pengisian jabatan eksekutif tertinggi dalam situasi normal, MPR tidak memiliki kewenangan memilih presiden dan wakil presiden.

Hal ini dilakukan karena ketika berlangsung tahap perubahan UUD 1945, salah satu kesepakatan yang diambil MPR adalah melakukan pemurnian atau purifikasi terhadap sistem presidensial di Indonesia.[508] Hal ini terlihat dari kesepakatan dasar dari Panitia *Ad Ho*c (PAH) I MPR berkaitan dengan perubahan UUD 1945 waktu itu, yakni:[509]

1. Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Mempertegas sistem pemerintahan Presidensial;
4. Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam Pasal-Pasal (Batang Tubuh); dan
5. Melakukan perubahan dengan cara adendum.

Komitmen MPR untuk mempertegas sistem presidensial tersebut berimplikasi langsung pada hapusnya kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN. Sistem pemerintahan presidensial tidak menghendaki adanya mekanisme pertangggungjawaban lembaga eksekutif kepada lembaga legislatif. GBHN yang merupakan haluan presiden dalam menjalankan kekuasaan eksekutifnya tidak

[508] Saldi Isra, "Wacana Menghidupkan GBHN," http://nasional.kompas.com/-read/2016/01/12/15320071/Wacana.Menghidupkan.GBHN?page=all, diakses 22 Juli 2019.
[509] Fatmawati, *Parlemen RI Menurut UUD 1945, Konstitusi RIS, dan UUDS RI,* (Depok: Djokosoetono Research Center FHUI. 2011), hlm. 108.

dapat lagi dipertanggungjawabkan oleh Presiden kepada MPR dengan sistem pemerintahan presidensial yang dijalankan secara konsekuen.

Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa GBHN di Indonesia memiliki sejarah yang cukup panjang dan berliku sampai dinyatakan tidak berlaku oleh UUD NRI 1945. Sejarah perjalanan GBHN dibagi menjadi beberapa babak, yaitu Pasca-Kemerdekaan, Demokrasi Terpimpin, Orde Baru, dan Pasca-Orde Baru[510] Setelah kemerdekaan Indonesia, GBHN sudah dicanangkan sebagai bentuk kiblat atau pedoman bagi perencanaan pembangunan, akan tetapi tidak langsung dapat diwujudkan. Hal ini terkait dengan stabilitas nasional dan politik pengakuan Indonesai sebagai negara yang masih belum stabil, serta adanya dua kali agresi militer. Fokus Indonesia pada masa Pasca-Kemerdekaan adalah untuk mempertahanan kemerdekaan, dan perencanaan pembangunan masih menjadi visi. Dalam kurun waktu ini belum dihasilkan GBHN. Akan tetapi, pemberian kewenangan pembentukan GBHN pada lembaga legislatif telah dibahas dalam masa ini. Wakil Presiden pada 16 Oktober 1945 mengeluarkanMaklumat Wakil Presiden Nomor X yang isinya memutuskan bahwa Komite Nasional Indonesia Pusat, sebelum terbentuknya MPR dan DPR, diserahi kekuasaan legislatif dan ikut GBHN. Selanjutnya keluar Maklumat Pemerintah RI 1 November 1945, yang telah disetujui oleh Badan Pekerja KNIP, merupakan haluan politik Pemerintah yang diumumkan melalui *Berita Republik Indonesia Tahun* II Nomor 7 tanggal 15 Februari 1946. Maklumat ini dapat dipandang sebagai haluan negara yang merupakan bagian dari GBHN.

Pada era Demokrsi Terpimpin yang ditandai dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Presiden membubarkan Dewan Konstituante yang gagal menghasilkan undang-undang dasar dan tidak mungkin

[510] Sudharmono, Beberapa Pemikiran tentang Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, (Jakarta: Badan Pembinaan Pendidikan dan Pengamalan Pancasila, 1997), hlm. 153

lagi melanjutkan tugasnya, bersamaan dengan itu Presiden menetapkan UUD 1945 berlaku lagi bagi bangsa Indonesia dan UUDS 1950 tidak berlaku lagi.

Kemudian, dengan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959, Presiden membentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, yang terdiri dari anggota-anggota DPR, utusan-utusan daerah, serta wakil dari golongan- golongan masyarakat. MPR(S) ini mengadakan sidangnya yang pertama pada 10 November 1960 di Bandung. Dalam sidang umumnya yang pertama ini, MPR(S) menghasilkan keputusan-keputusan yang berbentuk ketetapan MPR(S), yaitu:

a. Ketetapan MPR(S) Nomor 1/MPRS/1960, yang menetapkan Manifesto Politik Republik Indonesia, yaitu perincian dari pidato Presiden Soekarno pada tanggal 17 Agustus 1959, sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara; dan
b. Ketetapan MPR(S) Nomor II/MPRS/1960, tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.

Pada masa Orde Baru, perencanaan pembangunan mengalami kemajuan pesat. Badan Perencana Pembangunan Nasional (Bappenas) ditugasi untuk membuat perencaan pemulihan ekonomi yang tertuang dalam dokumen perencanan yang disebut dengan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita).[511] Orde Baru menggunakan instrumen GBHN sebagai alat untuk menentukan arah pembangunan nasional sekaligus menjalankan amanat Pasal 3 UUD 1945. GBHN dapat dikatakan menjadi jembatan antara ketentuan Pancasila dan UUD 1945 sekaligus rencana pembangunan itu sendiri.

Peran Presiden Soeharto sangat dominan dalam menentukan

[511] Anan Bahrul Khoir, "Pembangunan di Indonesia pada Masa OrdeBaru," https://www.academia.edu/10123954/Pembangunan_di_Indonesia_pada_masa_Orde_Baru diakses 22 Juli 2019.

arah GBHN yang kemudian disahkan oleh MPR dalam bentuk Ketetapan. GBHN pertama pada masa Orde Baru ditetapkan pada 1973 dan berlaku untuk periode 1973-1978.GBHN itu ditetapkan oleh MPR hasil Pemilu 3 Juli 1971. Uniknya, ada rencana pembangunan yang sudah ditetapkan terlebih dahulu sebelum penetapan GBHN pertama ini, yaitu Pembangunan Lima Tahun (Pelita I) yang dimulai pada 1969. Namun praktik selanjutnya, Pelita selalu dibentuk setelah ditetapkan GBHN oleh MPR. Selanjutnya GBHN yang ditetapkan melalui TAP MPR adalah GBHN 1978-1983, GBHN 1983-1988, dan GBHN 1993-1998. konsep GBHN pada Orde Baru diarahkan untuk meningkatkan kemakmuran dan pemerataan pembangunan. Pada masa ini, MPR memiliki peran dan kedudukan yang signifikan dalam konstelasi lembaga negara di Indonesia karena adanya konfigurasi politik yang memperkuat Presiden melalui dewan perwakilan dan MPR. GBHN menjadi pedoman yang saklek dan dijunjung dan menuai banyak hasil. Akan tetapi, pembangunan yang dilakukan tidak berorientasi jangka panjang serta tidak memiliki perspektif pembangunan berkelanjutan maupun kelompok terdampak. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya konversi lahan hutan menjadi lahan pertanian, yang meskipun membawa Indonesia pada swasembada beras pada tahun 1984, juga menimbulkan efek samping berupa kerusakan lingkungan.[512] Selain itu, pembangunan di bawah perencanaan pembangunan Orde Baru juga mengakibatkan banyaknya isolasi dan alienasi masyarakat hukum adat dengan konversi lahan dan Revolusi Hijau.

Pasca-Reformasi, MPR tidak lagi duduk sebagai lembaga negara tertinggi. Kewenangannya untuk menyusun dan menetapkan GBHN terhapus dan perencanan pembangunan kemudian juga direformulasi dalam bentuk Rencana Pembangunan

[512] Rudy S. Rivai dan Iwan S. Anugrah, "Konsep dan Implementasi Pembangunan Pertanian Berkelanjutan di Indonesia," *Forum Penelitian Agro Ekonomi* Vol. 29 No.1 (April 2011), hlm. 21

Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Adapun RPJMN endiri dalah program yang datang dan diformulasikan oleh eksekutif, dengan garis-garis limitasi dan panduan yang tertuang dalam UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN). Penggunaan istilah GBHN untuk perencanaan pembangunan juga mengalami penurunan dan kemudian tergantikan oleh *umbrella term* dalam SPPN.

2.1.17. Mahkamah Konstitusi

2.1.17.1. Latar Belakang Mahkamah Konstitusi

Penyelenggaraan negara yang menyimpang dari ideologi Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 telah mengakibatkan ketidakseimbangan kekuasaan diantara lembaga-lembaga negara. Ketidakseimbangan ini terlihat dari corak kekuasaan presiden yang berlebihan dan absolut. Hal ini diperparah dengan tidak berfungsinya lembaga-lembaga negara lainnya sebagaimana mestinya. Misalnya, lembaga legislatif yang terkesan hanya sebagai lembaga legalisator bagi kesewenang-wenangan presiden dan juga lembaga peradilan yang tidak mendapatkan kemerdekaan dan kemandirian dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Pada akhirnya, hal tersebut melahirkan budaya korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) sehingga terjadi krisis multidimensional pada hampir seluruh aspek kehidupan.

Ketidakpekaan penyelenggara negara diperparah oleh ketidakberdayaan lembaga negara lainnya terhadap kondisi dan situasi demikian, telah membangkitkan gerakan reformasi di seluruh tanah air yang pada akhirnya berhasil menumbangkan rezim otoriter atau orde baru. Pada awal gerakan reformasi, tekad untuk memberantas segala bentuk penyelewengan sesuai dengan tuntutan reformasi seperti KKN dan penyalahgunaan kekuasaan, ternyata belum diikuti dengan langkah nyata dan kesungguhan pemerintah serta aparat penegak hukum dalam penerapan dan penegakan hukum. Terbukti masih terjadinya campur tangan

kekuasaan dalam proses peradilan. Hal ini pada akhirnya mengakibatkan terjadinya krisis kepercayaan masyarakat terhadap hukum. Kondisi hukum yang demikian mengakibatkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta gerakan demokratisasi di Indonesia mengalami stagnasi

Pada akhirnya, sebagai reaksi tuntutan reformasi semakin kencang yang disuarakan oleh masyarakat, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengeluarkan Ketetapan MPR (TAP MPR) Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1999-2004 yang memuat beberapa hal penting dalam hal arah kebijakan di bidang hukum, diantaranya:

1. Mengembangkan budaya hukum di semua lapisan masyarakat untuk terciptanya kesadaran dan kepatuhan hukum dalam kerangka supremasi hukum dan tegaknya negara hukum.
2. Menegakkan hukum secara konsisten untuk lebih menjamin kepastian hukum, keadilan dan kebenaran, supremasi hukum, serta menghargai hak asasi manusia.
3. Mewujudkan lembaga peradilan yang mandiri dan bebas dari pengaruh penguasa dan pihak manapun.

Reformasi pada akhirnya membawa perubahan mendasar dalam sendi kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia, tidak terkecuali dalam bidang hukum dan politik. Perubahan tersebut seakan telah membawa Indonesia ke alam yang lebih demokratis dan konstitusional. Demokratisasi dan konstitusionalisme kono telah disepakati menjadi semangat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Telah disadari pula bahwa untuk mewujudkan dua hal tersebut, haruslah diawali dengan perubahan terhadap konstitusi yang merupakan dasar pijakan bagi negara demokrasi konstitusional.

Sebelum dilakukan amandemen, Undang-Undang Dasar 1945 mengandung banyak kelemahan. Salah satunya adalah tidak tersedianya mekanisme *checks and balances,* sehingga melumpuhkan kontrol yudisial terhadap pelaksanaan kekuasaan yang berakibat pada pelaksanaan kekuasaan yang sentralistik dan otoriter. Pada akhirnya, disadari bahwa untuk menciptakan pemerintahan yang demokratis yang konstitusional, dibutuhkan lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan kontrol yudisial terhadap penyelenggaraan negara. Pilihan tersebut jatuh pada Mahkamah Konstitusi.

Fenomena keberadaan Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*) itu sendiri, di dalam dunia ketatanegaraan dapat dikatakan merupakan sesuatu yang baru. Di seluruh dunia, Mahkamah Konstitusi (MK) hanya dikenal di 45 negara. MK menjadi *trend* terutama di negara-negara yang baru mengalami perubahan rezim dari otoritarian ke rezim demokratis.[513]

Mahkamah Konstitusi akhirnya disepakati untuk dibentuk di Indonesia. Pembentukan tersebut dilakukan melalui perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang disahkan pada 10 Agustus 2002. Sejak itu, Indonesia memasuki babak baru dalam kehidupan ketatanegaraannya yang diyakini akan lebih demokratis dan konstitusional. Pembentukan MK di Indonesia, terinspirasi oleh MK di negara lain. Namun, tentu saja konsep MK yang telah ada tersebut tidak lantas diterapkan secara keseluruhan (*receptio in complexu*) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Bagaimanapun juga, setiap negara memiliki karakteristik sistem ketatanegaraan yang berbeda.

[513] Jimly Asshidiqqie, *Mahkamah Konstitusi: Fenomena Hukum Tata Negara Abad Ke-20,* (Makalah, Diskusi Terbatas KRHN, 2002), hlm. 1--2.

2.1.17.2. Wewenang Mahkamah Konstitusi

2.1.17.2.1. Wewenang Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Undang-Undang Dasar 1945

Kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar (*judicial review*) secara teoritik maupun dalam praktek dikenal ada dan macam, yaitu pengujian formil (*formele toetsingsrecht*) dan pengujian secara material (*materiële toetsingsrecht*). Pengujian secara formil adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk legislatif dibuat sesuai dengan prosedur atau tidak serta apakah suatu kekuasaan berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu atau tidak. Sedangkan, pengujian secara material adalah wewenang untuk menyelidiki dan menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan bertentangan atau tidak dengan peraturan yang lebih tinggi.[514]

Dalam hal ini, rumusan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 tidak membatasi hak pengujian tersebut, yang dibatasi hanyalah subjek yang akan diuji, yaitu undang-undang.[515]

1. Diakuinya Hak Uji Materiil di Indonesia

   Pada waktu dilangsungkan sidang pembahasan tentang pembentukan undang-undang dasar, pembahasan tentang hak uji materiil menjadi salah satu perdebatan yang menarik. Perdebatan ini terjadi sejak berlangsungnya sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), yang mana Soepomo menolak pendapat M. Yamin yang menghendaki agar dalam undang-

[514] Sri Soemantri, *Hak Menguji Material di Indonesia*, (Bandung, 1986), hlm. 47.

[515] *Ibid*.

undang dasar dicantumkan suatu ketentuan Mahkamah Agung berhak menetapkan bahwa suatu undang-undang bertentangan dengan undang-undang dasar.

Adapun terdapat dua alasan mengapa Soepomo menolak dicantumkannya hak menguji materiil dalam undang-undang dasar, yaitu:[516]

a) Undang-undang dasar yang hendak dibentuk tidak mengenai teori Trias Politika, sedangkan hak menguji materiil hanya dijumpai dalam negara-negara yang menganut Trias Politika.
b) Para ahli hukum kita belum begitu banyak, di samping itu mereka sama sekali tidak memiliki pengalaman dalam bidang hak menguji materiil.

Sri Soemantri berpendapat bahwa mengenai alasan *pertama,* masalah hak menguji materiil tidak secara langsung berhubungan dengan dianutnya teori Trias Politika, tetapi lebih terkait dengan "sistem" dan "kebutuhan". Buktinya, Amerika Serikat sebagai negara yang paling konsekuen menerapkan teori Trias Politika ternyata tidak sekaligus menganut *judicial review. Judicial review* yang dianut di Amerika Serikat berkembang setelah terlebih dahulu mempraktekkan teori Trias Politika. Untuk alasan *kedua,* dewasa ini telah cukup banyak para ahli hukum yang kompeten dan berpengalaman dibidangnya.[517]

[516] *Ibid,* hlm. 326-327.
[517] *Ibid,* hlm. 47-48.

Dalam perkembangan selanjutnya, Undang-Undang Dasar 1945 memang tidak mengatur mengenai *judicial review*. Tidak diaturnya masalah tersebut menimbulkan penafsiran yang beragam. Sebagian ahli hukum mengatakan bahwa tidak diaturnya masalah tersebut tidak berarti para hakim tidak memiliki wewenang tersebut. Para hakim memiliki kewenangan tersebut secara otomatis sebagai konsekuensi logis dari kedudukan dan fungsi kekuasaan kehakiman yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.[518] Kekuasaan kehakiman merupakan pengawal konstitusi, hal tersebut dijalankan dengan cara melakukan kontrol yudisial untuk menjamin terjaganya konstitusi.[519]

Keberadaan *judicial review* dalam sistem hukum Indonesia menurut pendapat di atas, jika dikaitkan dengan pendapat Sri Soemantri, juga terkait dengan masalah "sistem" dan "kebutuhan". Sedangkan terkait dengan masalah sistem, apabila *judicial review* hanya boleh dipratekkan oleh negara yang menganut teori Trias Politica, logikanya Undang-Undang Dasar 1945 harus menyatakan "haram" terhadap *judicial review* karena Indonesia bukanlah negara yang menganut teori Trias Politica. Nyatanya, Undang-Undang Dasar 1945 tidak "mengharamkan" *judicial review*.

Terkait dengan masalah kebutuhan, keberadaan *judicial review* sangat dibutuhkan, baik secara yuridis, politis, maupun pragmatis. Secara yuridis, sesuai dengan *Suffen Theory* bahwa

[518] Andrianto dan Trimedya Panjaitan, *Reformasi Mahkamah Agung,* (Jakarta, 1999), hlm. 22.
[519] Lihat hlm. 9.

peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (*Lex superiori derogat legi inferiori*). Oleh sebab itu, suatu undang-undang tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dasar. Untuk mengetahui apakah suatu undang-undang bertentangan atau tidak dengan undang-undang dasar, maka diperlukan *judicial review*. Secara politis, kebutuhan akan *judicial review* sangat diperlukan agar visi dan misi serta materi muatan suatu undang-undang tidak bertentangan dengan undang-undang dasar, karena pada hakikatnya suatu undang-undang dibuat untuk melaksanakan undang-undang dasar. Secara pragmatis, kebutuhan terhadap *judicial review* ini sangat diperlukan untuk mencegah praktek penyelenggaraan pemerintahan negara yang tidak sesuai atau menyimpang dari undang-undang dasar. Tanpa *judicial review* kiranya sulit untuk menegakkan Undang-Undang Dasar 1945.

Akan tetapi, ada juga ahli hukum yang berpendapat bahwa kekuasaan kehakiman pada dasarnya tidak mempunyai wewenang untuk melakukan *judicial review* oleh karena hal ini tidak diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian, jika ada kehendak untuk memberikan kewenangan *judicial review* kepada kekuasaan kehakiman, hal itu harus ditentukan secara jelas dalam undang-undang. Pemikiran seperti inilah yang sepertinya dianut oleh para pembentuk Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 yang

memang tidak memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk melakukan uji materiil undang-undang terhadap undang-undang dasar.

Rentetan perdebatan ini akhirnya sepakat diakhiri setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang menambahkan Pasal 24C ayat (1) yang secara tegas telah memberikan kewenangan hak uji materiil kepada Mahkamah Konstitusi. Diakuinya *judicial review* dalam Undang-Undang Dasar 1945 berdampak positif, salah satunya adalah adanya asas keseimbangan (*checks and balances*) antara aparatur-aparatur demokrasi.

Mengenai alasan diakuinya *judicial review* di Indonesia, disampaikan oleh Jimly Ashiddiqqie bahwa *judicial review* merupakan upaya pengujian oleh lembaga yudisial terhadap produk hukum yang ditetapkan oleh cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, maupun yudikatif.[520] pemberian kewenangan tersebut kepada hakim merupakan penerapan prinsip *checks and balances* berdasarkan sistem pemisahan kekuasaan. Sesuai dengan prinsip *checks and balances* yang telah menjadi salah satu pokok pikiran dalam Undang-Undang Dasar 1945 pascaperubahan, pengujian konstitusionalitas materi undang-undang telah ditegaskan menjadi kewenangan hakim, yaitu Mahkamah Konstitusi.[521]

[520] Menurut Jimly Ashiddiqqie, dalam pengertian *judicial review* itu terdapat pula pengertian mengenai pengujian kembali, tidak saja terhadap produk legislatif dan eksekutif, tetapi juga terhadap produk putusan hakim sendiri. Contoh, Indonesia mengenal adanya lembaga Peninjauan Kembali (PK) oleh Mahkamah Agung. Jimly Ashiddiqie, "Judicial Review: Kajian atas Permohonan Hak Uji Materiil Terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2000 tentang TGPTPK", Makalah dalam dictum edisi I, 2002, hlm. 37

[521] *Ibid*, hlm. 31--32.

2. Mahkamah Konstitusi Sebagai Lembaga Negara yang Berwenang Melakukan Uji Materiil

Pada negara-negara yang mempraktekkan *judicial review,* umumnya hak uji tersebut dilakukan oleh dua macam lembaga:[522]

a. Pertama: lembaga yang khusus diadakan untuk itu, seperti Constitutional Council di Prancis, The Federal Constitutional Court di Republik Federasi Jerman, dan Constitutional Court di Itali. Lembaga-lembaga negara itu ada yang berkedudukan di atas Mahkamah Agung, sederajat, dan ada pula yang berkedudukan khusus.
b. Kedua: badan peradilan yang sudah ada, seperti Supreme Court di Amerika Serikat dan Mahkamah Konstitusi di Republik Indonesia Serikat (RIS).

Di Indonesia saat ini, berdasarkan rumusan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, kewenangan *judicial review* dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi yang berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1934 merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman di Indonesia yang kedudukannya sejajar dengan Mahkamah Agung.

Pemberian wewenang *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi dirasa sangat tepat, dengan asalan:

a. Menurut paham konstitusionalisme, di mana undang-undang dasar kedudukannya adalah

[522] Sri Soemantri, *Hak Menguji Material di Indonesia,* hlm. 57.

sebagai bentuk peraturan yang tertinggi, hakim harus memiliki wewenang untuk membatalkan setiap tindakan presiden dan juga setiap undang-undang yang bertentangan dengan undang-undang dasar.[523]

b. Judicial review merupakan proses *judicialization of politic* terhadap produk legislatif. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa undang-undang merupakan produk politik yang sering kali lebih mengedepankan kepentingan politik suara mayoritas dan cenderung mengabaikan aspek kebenaran dalam proses pengambilan keputusan. Oleh karenanya, hal tersebut harus dikontrol. Dengan mendasarkan pada prinsip negara hukum, maka sistem kontrol yang relevan adalah kontrol *judicial*, bukan sistem kontrol lembaga ekstra yudisial sebagaimana dianut oleh TAP MPR Nomor III/MPR/2000 di dalam Pasal 5 ayat (1) yang memberikan kewenangan "*judicial review*" kepada MPR yang notabene lembaga politik bukan lembaga yudisial.

c. Berdasarkan hasil amandemen Undang-Undang Dasar 1945 kekuasaan kehakiman di Indonesia menganut sistem bifurkasi (*bifurcation system*) di mana kekuasaan kehakiman terbagi dalam dua cabang, yaitu cabang peradilan biasa yang berpuncak pada Mahkamah Agung dan cabang peradilan

[523] Harun Al Rasyd, "Posisi Mahkamah Agung dalam Ketatanegaraan Sekarang dan Seharusnya", Makalah dalam Andriyanto & Trimedya Panjaitan, hlm. 50.

konstitusi yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

3. Kewenangan *Judicial Review* Mahkamah Konstitusi Terbatas Menguji Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar

Pada Seminar Hukum Nasional II tahun 1968 di Semarang terdapat tiga pandangan yang berkembang meliputi peraturan perundang-undangan manakah yang dapat diujikan materiil? *Pertama,* bahwa hak uji materiil itu meliputi TAP MPR dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari undang-undang. Prof Sri Soemantri berpendapat bahwa TAP MPR merupakan produk legislasi MPR, sedangkan lembaga ini adalah lembaga tertinggi negara pada saat itu yang menjalankan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Oleh karena itu, TAP MPR tidak dapat diuji oleh lembaga lainnya. Kalaupun dapat, lembaga negara yang berwenang adalah MPR itu sendiri, namun MPR bukanlah lembaga yudisial.

Kedua, bahwa hak uji materiil hanya meliputi undang-undang dan peraturan-peraturan yang lebih rendah. Terdapat pendapat bahwa kekuasaan kehakiman adalah sebagai bagian intgral dari kekuasaan negara. Tugas kekuasaan kehakiman adalah membantu kekuasaan pemerintah negara dalam melaksanakan fungsi-fungsi yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena kekuasaan kehakiman adalah bagian integral dari kekuasaan pemerintahan negara, maka tidak dikenal pengujian terhadap undang-undang. Kekuasaan kehakiman dalam hal ini harus tunduk

pada undang-undang, tidak boleh menilai suatu undang-undang dan harus mendukung politik yang dijalankan kekuasaan pemerintahan negara.[524]

Ketiga, bahwa hak uji materiil hanya terbatas pada peraturan yang lebih rendah dari undang-undang. Dalam penjelasan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 dinyatakan bahwa hak menguji undang-undang apabila hendak diberikan ke Mahkamah Agung, seharusnya merupakan ketentuan konstitusionil atau setidaknya diatur oleh MPRS. Pendapat inilah yang sepertinya mendasari *judicial review* yang diberikan kepada Mahkamah Agung hanya terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang setidaknya ada tiga alasan:

a. Mengenai menguji TAP MPR terhadap undang-undang dasar. TAP MPR merupakan produk legislasi MPR yang notabene Lembaga Tertinggi Negara pada waktu itu.
b. Mengenai menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar. Kekuasaan Kehakiman merupakan bagian integral dari kekuasaan pemerintahan negara, maka ia tidak dapat menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar.
c. Masih mengenai hak menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar. Hak menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar apabila hendak diberikan kepada Mahkamah

[524] Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia,* (Jakarta, 1997), hlm. 240.

> Agung seharusnya merupakan ketentuan konstitusionil atau setidaknya diatur oleh MPRS. sedangkan menurut pendapat ini konstitusi maupun MPRS tidak mengaturnya

Seiring telah diamandemennya Undang-Undang Dasar 1945, berakibat pada terjadinya perubahan yang mendasar dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Oleh karenanya perbedabat mengenai *judicial review* sebagaimana diuraikan di atas layak dikaji kembali. Mengenai *judicial review* TAP MPR terhadap undang-undang dasar. Sesuai dengan pergeseran paradigma ketatanegaraan Indonesia dewasa ini, MPR bukan lagi sebagai "Lembaga Tertinggi Negara", melainkan hanya sebagai "Lembaga Negara" yang kedudukannya sejajar dengan lembaga negara lainnya. Oleh karenanya, sudah semestinya *judicial review* TAP MPR terhadap undang-undang dasar dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi. Hal ini dimaksudkan untuk mendorong terciptanya mekanisme *checks and balances* melalui kontrol yudisial dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Walaupun saat ini TAP MPR yang bersifat mengatur telah dihapuskan, disamping TAP MPR tidak dapat dijadikan sumber hukum dalam hierarki peraturan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Namun begitu, keberadaan TAP MPR berdasarkan alasan kebutuhan tampaknya tidak dapat dihindari.

Mengenai *judicial review* peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap peraturan di atasnya patut pula dikaji kembali, mengingat hingga saat ini kewenangan tersebut masih dimiliki Mahkamah Agung sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Tidakkah lebih baik jika

kewenangan tersebut dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi? Leh karena jika tetap dipertahankan, berarti dalam sistem hukum Indonesia ada dua lembaga negara yang berwenang melakukan *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan, yaitu Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.

Mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan dengan model tersebut oleh beberapa kalangan disinyalir akan menimbulkan beberapa permasalahan. *Pertama,* tidak adanya integritas visi dan konsepsi hukum atau peraturan perundang-undangan yang hendak ditegakkan karena ada dua lembaga negara yang berwenang untuk itu, maka dapat dipastikan masing-masing lembaga memiliki standar/tolok ukur yang berbeda tentang visi dan konsepsi hukum yang hendak ditegakkan. *Kedua*, model pengujian tersebut dapat menimbulkan inkonsistensi putusan, bagaimana jika suatu peraturan pemerintah dinyatakan tidak bertenangan dengan suatu undang-undang oleh Mahkamah Agung, sementara Mahkamah Konstitusi menyatakan undang-undang yang dijadikan payung peraturan pemerintah tersebut bertentangan dengan undang-undang dasar.

2.1.17.2.2. Wewenang Mahkamah Konstitusi Memutus Sengketa Kewenangan Lembaga Negara yang Kewenangannya Diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945

Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, salah satu kewenangan dari Mahkamah Konstitusi adalah memutus sengketa kewenangan antara lembaga negara yang kewenangannya diberi oleh undang-undang dasar. Konsepsi tentang lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar, mengandung interpretasi beragam. Hal ini disebabkan pasca amandemen, konstitusi tidak memberikan kejelasan

konsepsi tentang lembaga negara. Kenyataan ini berbeda dengan TAP MPR Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar-Lembaga-Lembaga Tinggi Negara, yang menyebutkan jenis dan kewenangan lembaga negara yang ada.

Sedangkan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi ternyata juga tidak memberikan kejelasan konsepsi tentang lembaga negara. Tidak adanya kejelasan konsepsi tentang lembaga negara menjadi kompetensi Mahkamah Konstitusi memang dapat menimbulkan penafsiran yang beragam. Pasca dilakukannya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945, banyak terjadi pergeseran dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satunya adalah pergeseran paradigma kelembagaan negara. Pergeseran ini ditandai dengan direduksinya status MPR yang tidak lagi sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. Dengan demikian, tidak dikenal lagi istilah Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga Tinggi Negara, yang ada hanyalah Lembaga Negara. Paradigma ini telah dipraktekkan dalam UU MD3. Di samping itu, ada beberapa lembaga yang sebelumnya merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif. Namun, setelah diamandemennya Undang-Undang Dasar 1945, lembaga-lembaga tersebut dijamin independensinya oleh Undang-Undang Dasar 1945. Misalnya, Komisi Pemilihan Umum dan Bank Indonesia.

Dalam menjalankan fungsi-fungsinya lembaga negara kerap kali melakukan kerja sama/hubungan, hubungan antara lembaga-lembaga negara memungkinkan konflik, yaitu manakala suatu lembaga negara yang merupakan bagian dari sistem pemerintahan bekerja tidak sebagaimana mestinya. Agar sistem itu tetap bekerja sesuai dengan yang

dituju, konflik harus diselesaikan.[525] lembaga yang memiliki kekuasaan untuk tu adalah lembaga peradilan. Di sinilah peran Mahkamah Konstitusi sangat diperlukan. Sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan memutus sengketa, kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar dalam kerangka mekanisme *checks and balances* dalam menjalankan kekuasaan negara.

Konsepsi tentang lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar, memang mengandung interpretasi yang beragam, hal ini disebabkan pasca amandemen, konstitusi tidak memberikan kejelasan konsepsi tentang lembaga negara. Kenyataan ini berbeda dengan TAP MPR Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar-Lembaga-Lembaga Tinggi Negara, yang menyebutkan jenis dan kewenangan lembaga negara yang ada.

2.1.17.2.3. Wewenang Mahkamah Konstitusi Memutus Pembubaran Partai Politik

Dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, salah satu wewenang Mahkamah Konstitusi: "*mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk……, memutus pembubaran partai politik, ...*". Persoalannya adalah apakah pembubaran partai politik tidak bertentangan dengan prinsip demokrasi dan hak asasi manusia. Dalam Pasal 28E ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 secara tegas dinyatakan bahwa: "*setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat"*.

[525] Hasan Zaini, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung, 1985), hlm. 227

Cerminan dari kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat salah satunya adalah melalui partai politik.

Tampak di sini ada ambivalensi undang-undang dasar dalam memberikan kebebasan sebagaimana tersebut di atas. Jika demikian, sedapat mungkin diberikan parameter yang jelas dan tegas tentang alasan-alasan yang menjadi dasar sebuah partai politik dapat dibubarkan. Hal ini dimaksudkan untuk meminimalisir potensi tindakan sewenang-wenang dari penguasa. Secara umum, dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan partai politik ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kekuasaan politik dengan cara yang konstitusional untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka.[526]

Pembubaran partai politik pada dasarnya beralasan dengan pertentangan dengan nilai-nilai demokrasi dan hak asasi manusia. Namun, dalam prakteknya pembubaran partai politik dapat dilakukan dengan alasan ideologi dan pelanggaran hukum. Alasan ideologi karena partai yang dibubarkan memiliki ideologi yang bertentangan dengan ideologi negara dan menyatakan ideologi tersebut tidak boleh dimbangkan. Hal ini walaupun tampak tidak demokratis dan terkesan melanggar hak asasi manusia, tetapi hal ini lumrah dilakukan di beberapa negara yang notabene negara demokratis.

Di sinilah fungsi Mahkamah Konstitusi dalam mengawal demokrasi dan menegakkan perlindungan hak asasi manusia sangat diperlukan, agar jangan sampai suatu

[526] Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik,* (Jakarta, 2014), hlm. 160--161.

partai politik dibubarkan dengan alasan yang tidak konstitusional apalagi hanya menuruti kemauan penguasa. Mengingat pada dasarnya apapun alasannya pembubaran partai politik bertentangan dengan prinsip demokrasi dan hak asasi manusia. Jika Mahkamah Konstitusi dalam membubarkan partai politik tidak dengan alasan dan cara yang konstitusional, demokrasi akan tereduksi.

Dalam hal prosedur pengajuan permohonan pembubaran partai politik dalam Undang-Undang Mahkamah konstitusi dijelaskan bahwa pihak yang berhak mengajukan permohonan pembubaran partai politik adalah pemerintah. Apabila Mahkamah Konstitusi menutus membubarkan suatu partai politik, pelaksanaan putusan pembubaran partai politik dilakukan dengan membatalkan pendaftaran pada pemerintah. Di sisi lain, disebutkan bahwa akibat hukum dari pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi ini adalah partai politik yang bersangkutan tidak lagi memiliki status sebagai badan hukum.

2.1.17.2.4. Wewenang Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan Tentang Hasil Pemilu

Kemungkinan terjadinya perselisihan hasil pemilu sangat terbuka dalam setiap pelaksanaan pemilu di suatu negara, terlebih lagi bagi Indonesia yang baru menapaki babak baru kehidupan berdemokrasi. Oleh karena itu, pada setiap negara demokratis terdapat lembaga pengawas dan/atau pemantau pemilu guna memperkecil terjadinya kecurangan/pelanggaran dalam pelaksanaan pemilu. Di samping itu, lembaga peradilan yang berwenang memutus perselisihan hasil pemilu juga sangat penting keberadaannya.

Sebagai mekanisme pelaksanaan demokrasi yang sekaligus sebagai instrumen penting dalam pembangunan tertib politik dalam suatu negara demokratis. Pemilu merupakan medan pertempuran dari para kontestan dalam memperebutkan simpati dan dukungan dari rakyat. Akibatnya, ada kecenderungan para kontestan akan memanfaatkan peluang sekecil apapun untuk melakukan kecurangan/pelanggaran demi mendapatkan dukungan yang besar dari para pemilih. Di sisi lain kesalahan penghitungan suara hasil pemilihan umum yang dilakukan oleh KPU juga rentan terjadi. Maka dari itu, keterlibatan lembaga peradilan untuk menangani sengketa tentang hasil pemilu diperlukan demi menjaga tingginya demokrasi dari sebuah pemilu yang diselenggarakan.

Berdasarkan perkembangan yang terjadi dewasa ini dapat diprediksi betapa kompleks permasalahan yang mungkin terjadi dalam pemilu. Hal yang menjadi pertanyaan saat ini, apakah Mahkamah konstitusi berwenang untuk memutus semua perselisihan tentang hasil pemilu yang terjadi pada setiap tingkatan dan semua jenis pemilu? Jika berwenang, mungkinkah hal tersebut dapat diemban dengan baik oleh Mahkamah Konstitusi mengikat beranggotakan hanya sembilan hakim konstitusi? Di samping adanya batas waktu dalam penanganan setiap sengketa yang diajukan kepada lembaga tersebut.

Dapat dibayangkan betapa berat wewenang ini dalam tahap operasionalnya. Hal ini diakibatkan begitu luasnya lingkup pemilu yang menjadi kompetensi Mahkamah Konstitusi, adanya batasan waktu yang begitu sempit bagi Mahkamah Konstitusi dalam memutus setiap sengketa yang dimohonkan. Terbatasnya jumlah hakim konstitusi yang menangani sengketa ini dan tentu saja euforia demokrasi

yang akan meningkatkan kuantitas tuntutan masyarakat dengan menggunakan setiap instrumen hukum yang ada untuk memuaskan hak-haknya.

Namun, Mahkamah Konstitusi tetap harus dapat menjalankan tugas dan fungsi ini secara maksimal dengan harapan Mahkamah Konstitusi dapat memenangkan demokrasi pada setiap jenis pemilu, pada setiap tingkatan pemilu, dan pada setiap pemilu. Mengingat pemilu merupakan pintu utama menuju pemerintahan yang demokratis.

2.1.17.2.5. Wewenang Mahkamah Konstitusi Memutus Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Mengenai Dugaan Pelanggaran yang Dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden (*Impeachment*)

Menurut Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga melakukan pelanggaran hukum dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut undang-undang dasar.

Dilibatkannya Mahkamah Konstitusi dalam proses *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak terlepas dari pengalaman masa lalu dan merupakan konsekuensi logis dan perubahan sistem dan bangunan ketatanegaraan yang dikembangkan di Indonesia. Selain itu, keinginan untuk memberikan pembatasan agar seorang Presiden dan/atau Wakil Presiden diberhentikan bukan karena alasan politik belaka, melainkan juga memiliki landasan dan pertimbangan hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.

Meski demikian, konsepsi yang dibangun oleh konstitusi dalam proses pemberhentian tersebut masih menyisakan persoalan yang kompleks, diantaranya *pertama* teks konstitusi masih dapat ditafsirkan secara semena-mena oleh kepentingan politik, misalnya dalam konteks "pidana berat lainnya" atau "perbuatan tercela". *Kedua,* apa dan bagaimana mekanisme pemeriksaan oleh Mahkamah Konstitusi mengingat dugaan yang dimaksud oleh DPR adalah perbuatan yang terkait dengan tindak pidana. Apakah waktu 90 hari cukup untuk memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden, mengingat proses acara pidana dalam rangka mencari kebenaran materiil dalam suatu kasus bisa saja memakan waktu berbulan-bulan. *Ketiga,* bagaimana sifat mengikat dari putusan Mahkamah Konstitusi dalam proses *impeachment,* mengikat putusan ini harus dibawa oleh DPR ke Sidang Paripurna MPR.

Terlepas dari kerancuan tersebut, tanpa adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah terbukti melakukan pelanggaran hukum dan/atau terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, DPR tidak dapat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut kepada MPR.

Mengenai kekuatan mengikat putusan tersebut, keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam proses *impeachment* ini hanya sebatas kewajiban, maka MPR secara yuridis tidak terikat dengan putusan tersebut. Sepertinya hal ini memang hal yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang dasar, demi menjaga kelangsungan supremasi DPR terhadap Presiden.

Terlepas dari adanya ambiguitas tersebut, dilibatkannya Mahkamah Konstitusi dalam proses tersebut patut dihargai. Setidaknya rakyat akan mengetahui secara jelas pertimbangan apakah yang digunakan oleh MPR untuk meng-*impeach* Presiden dan/atau Wakil Presiden, berdasarkan pertimbangan yuridis ataukah pertimbangan politis semata.

2.1.17.3. Peran Mahkamah Konstitusi

Terdapat tiga peran Mahkamah Konstitusi dalam praktek, *pertama* peran dalam mendorong mekanisme *checks and balances* ini dilakukan oleh Mahkamah konstitusi melalui wewenangnya menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang, dan memutus pendapat DPR atas dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh presiden dan/atau wakil presiden sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7A dan 7B Undang-Undang Dasar 1945. *Kedua* adalah peran menjaga konstitusionalitas pelaksanaan kekuasaan negara dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan seluruh kewenangan dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24C ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945. *Ketiga,* peran yang menuntut Mahkamah Konstitusi untuk mewujudkan negara hukum kesejahteraan Indonesia sebagai salah satu pelaku kekuasaan negara lainnya secara sadar dan aktif membawa Indonesia ke tujuan negara dan cita-cita proklamasi sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, melalui pelaksanaan kekuasaan kehakiman sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Untuk menjalankan fungsi dan perannya dengan maksimal sebagaimana layaknya sebuah lembaga peradilan, maka Mahkamah Konstitusi memiliki hakim konstitusi, hukum acara, serta sekretariat dan kepaniteraan.

2.2. Kajian terhadap Asas/Prinsip terkait Penyusunan Norma

2.2.1. Asas Formil

Selain memperhatikan asas terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, RUU MPR juga berlandaskan pada asas-asas sebagai berikut:

a. Asas Keadilan

   Asas keadilan mencerminkan bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan prinsip keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara. Keadilan dalam penyelenggaraan RUU MPR ini sangat penting agar seluruh warga negara Republik Indonesia mendapatkan manfaat yang sama.

b. Asas Tertib penyelenggaraan negara

   Asas ini bertujuan agar terwujud keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam penyelenggaraan negara.

   Asas ini harus terkandung dalam RUU MPR agar terciptanya suatu ketertiban penyelenggaraan negara itu sendiri.

c. Asas Kepentingan umum

   Asas kepentingan umum merupakan asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.

   MPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang dipercaya untuk menjalankan fungsi kenegaraan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Untuk dapat menjalankan fungsinya tersebut, maka RUU MPR ini harus berlandaskan pada asas kepentingan umum agar tidak terjadi kesewenang-wenangan.

d. Asas Keterbukaan

   Asas ini memberikan pelayanan kepada masyarakat untuk mendapatkan akses dan informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

Penyelenggaraan RUU MPR ini harus berdasarkan pada prinsip keterbukaan karena MPR dipilih langsung oleh rakyat, sehingga MPR dipercaya oleh rakyat untuk menjalankan kewenangannya. Kewenangan MPR tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat melalui prinsip keterbukaan.

e. Asas Kemanfaatan

Asas kemanfaatan merupakan asas yang memperhatikan manfaat yang dapat diperoleh secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan yang lainnya; (2) kepentingan individu dengan masyarakat; (3) kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan yang lainnya; (5) kepentingan pemeirntah dengan warga masyarakat; (5) kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; dan (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya.

Asas kemanfaatan ini harus terkandung dalam RUU MPR masyarakat dapat merasakan manfaatnya secara proporsional.

f. Asas Profesionalitas

Asas ini mengutamakan keahlian yang berlandaskan pada kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam hal penyelenggaraan RUU MPR, MPR harus bertindak sesuai dengan kode etik MPR yang diatur oleh peraturan perundang-undangan. Hal ini bertujuan untuk menghindari tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh anggota MPR dan agar menjadi lembaga perwakilan rakyat yang benar-benar mengutamakan aspirasi rakyat.

g. Asas Akuntabilitas

Asas ini menentukan bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi.

Dalam menyelenggarakan RUU MPR, MPR harus dapat mempertanggungjawabkan kewenangannya.

h. Asas Kecermatan

Asas ini mengandung arti bahwa suatu peraturan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap sebagai pendukung legalitas peraturan yang bersangkutan dan dipersiapkan dengan cermat.

Asas kecermatan harus terdapat dalam RUU MPR agar RUU ini tidak dibentuk untuk mengakomodir kepentingan masyarakat, sehingga penyusunannya harus cermat sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

i. Asas Efektivitas

Asas ini berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.

RUU PR harus dibuat berdasarkan tujuan tertentu, yaitu menyejahterakan masyarakat dengan menyerap aspirasi rakyat sebanyak mungkin untuk kemudian diolah menjadi peraturan.

2.2.2. Asas Materiil

Selain memperhatikan asas terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, RUU MPR juga berlandaskan pada asas-asas sebagai berikut:

a. Asas Pengayoman

Asas ini mengandung arti bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan pelindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

b. Kemanusiaan

Asas ini mengandung arti bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan pelindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

c. Kebangsaan

Asas ini mengandung arti bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa

Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

d. Kekeluargaan

Asas ini mengandung arti bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e. Kenusantaraan

Asas ini mengandung arti bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

f. Bhinneka tunggal ika

Asas ini mengandung arti bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

g. Keadilan

Asas ini mengandung arti bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan

Asas ini mengandung arti bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

i. Ketertiban dan kepastian hukum

Asas ini mengandung arti bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan

Asas ini mengandung arti bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

2.3. Kajian terhadap Praktik Penyelenggaraan, Kondisi yang Ada, Permasalahan yang Dihadapi dalam Masyarakat, dan Perbandingan dengan Negara lain

2.3.1. Praktik Penyelenggaraan dan Permasalahan yang Dihadapi

2.3.1.1. Penguatan Struktur Kelembagaan MPR

2.3.1.1.1. MPR dalam Konstelasi Kelembagaan Negara

Setelah jatuhnya rezim orde baru, sistem ketatanegaraan Republik Indonesia mengalami perubahan yang sangat signifikan. Salah satu reformasi yang dilakukan ialah berubahnya kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dari lembaga negara tertinggi menjadi lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya. Kedudukan MPR sebagai lembaga negara tertinggi ini dijawantahkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan yang menyatakan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Dengan kedudukannya yang tertinggi tersebut, maka MPR seringkali dikatakan sebagai penjelamaan rakyat yang memegang kedaulatan negara.[527] Menurut teori ilmu hukum tata negara Indonesia, MPR

[527] Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI,* (Bandung: FOKUSMEDIA, 2013).

merupakan satu-satunya lembaga yang mempunyai supremasi, yang mengandung dua prinsip, yaitu:[528]

a) Sebagai badan berdaulat yang memegang kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh UUD 1945, disebut "*legal power"*;
b) *No rival authority*, yang artinya tidak ada suatu otoritas tandingan baik perseorangan maupun badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh MPR.

Selain itu, berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan ditentukan bahwa MPR terdiri atas anggota-anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah dan utusan golongan. Dengan komposisi keanggotaan MPR yang demikian, maka MPR memang ditujukan sebagai penjelmaan rakyat karena susunan keanggotaannya yang dianggap dapat mewakili seluruh rakyat, seluruh golongan, serta daerah. Komposisi keanggotaan MPR yang demikian mengandung beberapa persoalan penting, yaitu sebagai berikut:[529]

1) Komposisi anggota MPR yang demikian dimaksudkan untuk menjadikan MPR benar-benar sebagai institusi perwakilan rakyat dalam arti sesungguhnya;
2) Adanya unsur utusan golongan mengakibatkan cara pengisian sebagian kursi anggota MPR dilakukan dengan tidak melalui mekanisme pemilihan umum, melainkan dengan pengangkatan; dan

[528] Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Aksara Baru, 1978), hlm. 16.
[529] Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (PSHK), *Semua Harus Terwakili: Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia, 2000), hlm. 28.

3) Komposisi anggota MPR yang terdiri dari anggota DPR ditambah utusan daerah dan utusan golongan emmbuat susunan anggota MPR ada dua yakni anggota MPR yang juga anggota DPR dan anggota MPR yang bukan anggota DPR, yaitu utusan daerah dan utusan golongan. Jika dilihat sepintas, maka seolah-olah terdapat dua lembaga perwakilan rakyat yaknit MPR dan DPR. Namun, sesungguhnya lembaga perwakilan rakyat tersebut tidak dapat disebut sistem perwakilan rakyat dua kamar, dan sebaliknya, tidak dapat pula disebut sebagai sistem perwakilan satu kamar.

Kemudian, keberadaan MPR sebelum reformasi memiliki 3 (tiga) kewenangan utama, yaitu:

a. Menetapkan dan mengubah UUD 1945;
b. Menetapkan garis-garis besar haluan negara dalam arti luas;
c. Memilih, mengangkat, serta memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Dengan berbagai persoalan pada masa sebelum perubahan UUD 1945, maka setelah runtuhnya masa orde baru, mulai terdapat berbagai tuntutan dari masyarakat kepada lembaga perwakilan rakyat untuk melakukan reformasi konstitusi. Tuntutan reformasi tersebut juga berkenaan dengan sistem perwakilan, yang disebabkan oleh:[530]

a) Lembaga negara MPR dan DPR selama lebih dari 30 tahun seringkali hanya dijadikan alat legitimasi pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan;

[530] Efriza Syafuan Rozi, *Parlemen Indonesai Geliat Volksraad hingga DPD: Menembus Lorong Waktu Doeloe, Kini, dan Nanti,* (Bandung: Alfabeta, 2010), hlm. 197.

b) Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara menyebabkan terhambatnya interasi politik antar lembaga negara, sehingga tidak terdapat *check and balances* antar lembaga negara;
c) Terdapat mekanisme pengisian sebagian anggota MPR yang tidak dilakukan dengan pemilihan umum, melainkan pengangkatan; dan
d) Perlunya perbaikan politik secara sistematis untuk dapat memaksimalkan demokrasi perwakilan di Indonesia.

Tuntutan perubahan UUD 1945 pada awal reformasi terus berkembang baik di kalangan masyarakat, pemerintah, hingga kekuatan sosial politik termasuk partai politik. Tuntutan masyarakat tersebut kemudian diperjuangkan di MPR. Tujuan dari dilakukannya perubahan UUD 1945 ialah:[531]

a) Menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan negara agar dapat lebih mantap dalam mencapai tujuan nasional yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 dan tidak bertentangan dengan Pembukaan UUD 1945 yang berdasarkan Pancasila dalam wadah Kesatuan RI;
b) Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat serta memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi;
c) Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan HAM agar sesuai dengan perkembangan paham HAM dan peradaban umat

[531] Sektretariat Jenderal MPR RI, *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2004), hlm. 15-20.

manusia yang sekaligus merupakan syarat bagi suatu negara hukum dicita-citakan oleh UUD 1945;

d) Menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem *checks and balances* yang lebih ketat dan transparan, dan pembentukan lembaga-lembaga negara yang dapat mengakomodasi perkembangan kebuuthan bangsa dan tantangan zaman;
e) Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan konstitusional dan kewajiban negara mewujudkan kesejahteraan sosial, mencerdaskan kehidupan bangsa, menegakkan etika, moral, dan solidaritas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai harkat dan martabat kemanusiaan dalam perjuangan mewujudkan negara kesejahteraan;
f) Melengkapi aturan dasar dalam penyelenggaraan negara yang sangat penting bagi eksistensi negara dan perjuangan negara mewujudkan demokrasi, seperti pengaturan wilayah negara dan pemilu; dan
g) Menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai perkembangan aspirasi, kebutuhan, dan kepentingan bangsa dan negara Indonesia dewasa ini sekaligus mengakomodasi kecenderungan untuk kurun waktu yang kaan datang.

Setelah amandemen UUD 1945, kedudukan MPR mengalami pergeseran yang sangat signifikan, yaitu tidak lagi menjadi lembaga negara tertinggi, melainkan lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya. Hal tersebut dapat diejawantahkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, yang berbunyi, "*Kedaulatan berada di tangan*

rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD NRi 1945 tersebut, maka saat ini kedaulatan sudah tidak dilaksanakan oleh MPR, melainkan berada di tangan rakyat yang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Kemudian, perubahan terhadap MPR lainnya ialah susunan keanggotaannya. Susunan anggota MPR saat ini terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Komposisi keanggotaan MPR yang demikian merupakan jawaban dari persoalan adanya anggota MPR yang tidak dipilih melalui pemilihan umum. Akan tetapi, dengan komposisi anggota MPR setelah amandemen UUD 1945 ini juga tetap menimbulkan pertanyaan mengenai sistem parlemen yang dianut oleh Negara Republik Indonesia, dan bahkan kelembagaan MPR pun turut dipertanyakan.

Pada masa sidang pembahasan amandemen UUD 1945, terdapat dua golongan mengenai kedudukan MPR RI, *pertama*, golongan yang berpendapat bahwa MPR seharusnya hanya merupakan *joint session* saja. *Kedua*, golongan yang berpendapat bahwa MPR tetap merupakan *permanent body* atau lembaga permanen. Adanya perbedaan pendapat ini juga dipengaruhi oleh tereduksinya kewenangan yang dimiliki MPR, yaitu MPR tidak lagi berwenang untuk: (1) menetapkan GBHN; dan (2) memilih serta menjatuhkan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dengan demikian, kewenangan MPR saat ini berdasarkan Pasal 3 UUD 1945 Pasca Amandemen, ialah:

a) Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;[532]

[532] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Ps. 3 ayat (1).

b) Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;[533] dan
c) Hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.[534]

Adanya amandemen UUD 1945 saat ini masih menimbulkan berbagai permasalahan, salah satunya ialah mengenai eksistensi lembaga Majelis Permusyaratan Rakyat (MPR). Beberapa fraksi dalam MPR berpendapat bahwa saat ini MPR seharusnya hanya merupakan *joint session* saja. MPR sebagai *joint session* atau sidang gabungan berarti MPR tidak lagi merupakan sebuah lembaga yang bersifat mandiri, namun hanya merupakan forum pertemuan antara dua lembaga negara, yaitu DPR dan DPD. Dasar dari pemikiran MPR sebagai *joint session* muncul karena adanya pertimbangan sebagai berikut:[535]

a. Tidak adanya signifikansi MPR sebagai sebuah lembaga permanen karena dari wewenangnya, terlihat bahwa sidang yang bersifat rutin hanya akan diselenggarakan segera setelah Pemilu atau sidang pertama, yaitu (1) untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden; dan (2) menetapkan Peraturan Tertib MPR. Sementara wewenang lainnya hanya akan diadakan di saat-saat luar biasa;
b. Wewenang selebihnya adalah pengangkatan presiden dan wakil presiden dan tugas politis yang terjadi pada saat-saat tertentu saja seperti dalam hal pemberhentian presiden dan wakil presiden dan perubahan UUD 1945;

[533] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Ps. 3 ayat (2).
[534] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Ps. 3 ayat (3).
[535] Efriza Syafuan Rozi, *Parlemen Indonesai Geliat Volksraad hingga DPD: Menembus Lorong Waktu Doeloe, Kini, dan Nanti,* hlm. 208.

c. Dengan bentuk sebagai sidang gabungan antara DPR dan DPD dalam hal-hal tertentu, ada masalah-masalah kelembagaan yang tidak lagi dibutuhkan secara terus-menerus dalam lima tahun masa kerjanya, MPR tidak memerlukan sekretariat sendiri, sistem penggajian dan anggota sendiri.

Apabila kita melihat dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut sebagai "UU MD3"), maka sejatinya MPR adalah lembaga yang berdiri sendiri dan bersifat permanen, bukan *joint session.* MPR sebagai lembaga dinyatakan secara jelas pada Pasal 3 UU MD3, yang berbunyi, "*MPR merupakan lembaga permusyaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara".* Selain itu, MPR juga memiliki alat kelengkapannya sendiri, yaitu pimpinan dan panitia *ad hoc* MPR. Kepermanenan lembaga ini juga dilihat dari adanya perangkat-perangkat penuh sebagai sebuah lembaga seutuhnya, yaitu:[536]

a) Kelengkapan admnistrasi dan organisasional anggota individu, yaitu anggota DPR dan anggota DPD;
b) Kesekretariatan tersendiri dengan pengurusnya untuk menjalankan fungsi sebagai sebuah lembaga yang mandiri;
c) Kode etik dan Badan Kehormatan sendiri; dan
d) Sistem penggajian anggota.

Sedangkan, UUD NRI 1945 tidak mendeskripsikan secara jelas apakah MPR merupakan lembaga permanen atau non-permanen. Akan tetapi, apabila kita melihat dari susunan

[536] *Ibid.*

anggota MPR pada Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945, yaitu MPR terdiri atas anggota-anggota DPR dan anggota DPD, maka sejatinya hal tersebut mengacu pada MPR sebagai lembaga permanen. Dari susunan yang menyebutkan terdiri dari "anggota-anggota" DPR dan DPD tidak tergambar konsep dua kamar. Hal ini dikarenakan, dalam susunan parlemen dua kamar, bukan anggota yang menjadi unsur, melainkan badan, yaitu DPR dan DPD.

Dengan kondisi kedudukan MPR saat ini, maka masih terdapat berbagai perbedaan pendapat terhadap kedudukan MPR. Adanya perbedaan pendapat ini karena wewenang yang dimiliki MPR sebagian besar bersifat tidak rutin dan belum adanya penegasan pada konstitusi kita. Untuk menyelesaikan permasalahan tersebut, maka melalui Naskah Akademik ini, tim perumus hendak mempertegas kedudukan MPR sebagai lembaga permanen yang akan dimuat dalam amandemen UUD 1945 dan UU tentang MPR melalui kewenangannya

2.3.1.1.2. Pelembagaan Badan Kelengkapan MPR

Dalam melaksanakan tugasnya, Majelis Permusyawatan Rakyat (MPR) memiliki organ-organ dan perangkat fungsionaris yang memberikan 'napas' kepada kerangka MPR sebagai kerangka konsepsional. Pasal 14 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) memuat bahwa MPR (MPR) memiliki alat kelengkapan, yakni pimpinan dan panitia *ad hoc* MPR. Selain kedua organ fungsionaris berupa alat kelengkapan tersebut, MPR juga memiliki organ-organ lain yang tidak diatur dalam undang-undang, namun diatur dalam peraturan-peraturan internal MPR. Dalam praktik

pelaksanaan dewasa ini, pengaturan dalam tataran undang-undang terkait dengan organ fungsionaris MPR hanya memuat Pimpinan dan panitia *ad hoc* MPR. Dalam perkembangan kelembagaannya, terbit Perturan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, yang merinci dan memuat mengenai organ fungsionaris MPR lainnya. Adapun organ kelengkapan MPR berupa alat kelengkapan yang sudah diatur dalam tataran undang-undang adalah sebagai berikut:

a. Pimpinan MPR

Pimpinan MPR terdiri atas satu orang ketua dan empat orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota MPR. Masa jabatan Pimpinan MPR sejalan dengan masa jabatan anggota MPR dalam periode jabatan tertentu. Pimpinan MPR dipilih dari dan anggota MPR dalam satu paket yang bersifat tetap. Calon pimpinan MPR berasal dari dan/atau kelompok anggota disampaikan dalam sidang paripurna. Tiap fraksi dan kelompok anggota dapat mengajukan satu orang bakal calon pimpinan MPR yang dipilih secara musyawarah untuk mufakat dan ditetapkan dalam rapat paripurna MPR. Musyawarah MPR untuk memilih pimpinan MPR dipimpin oleh Pimpinan MPR Sementara yang diatur dalam Pasal 20 Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tatib MPR). Paal 20 ayat (2) Tatib MPR menyatakan bahwa Pimpinan Sementara MPR adalah anggota tertua dan termuda MPR dari fraksi dan/atau kelompok DPD yang berbeda. Apabila mereka anggota MPR yang memenuhi kualifikasi sebagai

Pimpinan Sementara MPR tersebut tidak hadir pada saat musyawarah pemilihan pimpinan MPR, maka ditentukan oleh Pasal 20 ayat (3) bahwa yang menjadi Pimpinan Sementara adalah anggota tertua dan termuda dari fraksi dan/atau kelompok DPD yang hadir.

Dalam hal musyawarah mufakat tidak tercapai, pimpinan MPR dipilih dengan pemungutan suara dan yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai pimpinan MPR dalam rapat paripurna MPR. Selama pimpinan MPR belum terbentuk, sidang MPR pertama kali untuk menetapkan MPR dipimpin oleh pemimpin sementara MPR.

Adapun Pimpinan MPR bertugas untuk:[537]

1. Memimpin sidang MPR dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan;
2. Menyusun rencana dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua;
3. Menjadi juru bicara MPR;
4. Melaksanakan putusan MPR;
5. Mengoordinasikan anggota MPR untuk memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar NRI 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
6. Mewakili MPR di pengadilan;
7. Menetapkan arah dan kebijakan umum anggaran MPR;

[537] *Ibid.,* Pasal 16.

8. Menyampaikan laporan kinerja pimpinan dalam sidang paripurna MPR pada akhir masa jabatan.

Pimpinan MPR berhenti dari masa jabatannya karena meninggal dunia, mengundurkan diri, atau diberhentikan.[538] Pimpinan MPR dapat diberhentikan dengan alasan:

1. Diberhentikan sebagai anggota DPR atau anggota DPD; atau
2. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai pimpinan MPR.

Dalam hal pimpinan MPR berhenti dari jabatannya, anggota dari fraksi atau kelompok anggota asal pimpinan MPR yang bersangkutan menggantikannya paling lambat tiga puluh hari sejak pimpinan berhenti dari jabatannya.[539] Penggantian pimpinan MPR ditetapkan dengan keputusan pimpinan MPR dan dilaporkan dalam sidang paripurna MPR berikutnya atau diberitahukan secara tertulis kepada anggotanya.[540]

Dalam hal salah seorang pimpinan MPR atau lebih berhenti dari jabatannya, para anggota pimpinan lainnya mengadakan musyawarah untuk menentukan pelaksana tugas sementara sampai terpilihnya pengganti definitif. Dalam hal pimpinan MPR dinyatakan sebagai terdakwa karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan

[538] *Ibid.,* . Pasal 17.

[539] *Ibid.*, Pasal 17 ayat (3).

[540] *Ibid.*, Pasal 17 ayat (4).

pidana penjara lima tahun atau lebih, pimpinan MPR yang bersangkutan tidak boleh melaksanakan tugasnya. Dalam hal pimpinan MPR dinyatakan tidak terbukti melakukan tindak pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, pimpinan MPR yang bersangkutan melaksanakan tugasnya kembali sebagai pimpinan MPR.[541]

Pasal 22 Tatib MPR menyebutkan bahwa Pimpinan MPR dicalonkan oleh tiap-tiap fraksi dan Kelompok DPD dalam masa jabatan tertentu. Sebelumnya, calon Pimpinan MPR sudah dikelompok-kelompokkan menjadi Paket Calon pimpinan MPR sebagaimana diatur dalam Pasal 21 Tatib MPR. Paket Calon Pimpinan MPR terdiri dari satu orang calon ketua yang sudah dipasangkan dengan empat orang calon wakil ketua. Dalam skenario di mana Paket Calon Pimpinan MPR hanya ada satu kelompok, maka, menurut Pasal 21 ayat (4), gugusan tersebut langsung ditetapkan sebagai Pimpinan MPR. Apabila terdapat lebih dari satu Paket Calon Pimpinan MPR maka, wajib ada calon yang berasal dari Kelompok DPD dalam tiap-tiap Paket Calon Pimpinan.

Dalam hal Paket Calon Pimpinan MPR ada lebih dari satu, Paket calon Pimpinan MPR yang sudah dibentuk disampaikan oleh Pimpinan Sementara MPR di dalam Sidang Paripurna MPR. Dalam hal terdapat lebih dari 1 (satu) paket calon Pimpinan MPR, Pimpinan Sementara MPR, atas

[541] *Ibid.*, Pasal 18.

persetujuan Sidang Paripurna MPR, menetapkan nama penyebutan tiap paket untuk dipilih oleh Anggota MPR. Setiap Anggota MPR memilih 1 (satu) nama penyebutan paket calon Pimpinan MPR dengan cara yang ditentukan di dalam Sidang Paripurna MPR.[542]

Pemilihan paket calon Pimpinan MPR apabila terdapat lebih dari 1 (satu) paket calon Pimpinan MPR terdiri atas 3 (tiga) langkah, sebagai berikut:

1. Pemungutan suara
2. Penghitungan suara; dan
3. Penetapan hasil penghitungan suara.

b. Panitia *Ad Hoc* MPR

Panitia *Ad* Hoc adalah alat kelengkapan MPR yang dibentuk dalam Sidang Paripurna yang dibentuk dengan tujuan dan tugas tertentu yang spesifik. Panitia *Ad Hoc*, bersifat temporer dan memiliki beban tugas yang berbeda setiap dibentu, bergantung pada kebutuhan MPR. Pasal 20 UU MD3 mendalilkan bahwa Panitia *Ad Hoc* MPR terdiri atas pimpinan MPR dan paling sedikit lima persen dari jumlah anggota dan paling banyak sepuluh persen dari jumlah anggota yang susunannya mencerminkan unsur DPR dan unsur DPD secara proporsional dari setiap fraksi dan kelompok anggota MPR. Anggota panitia *ad hoc* MPR diusulkan oleh unsur DPR dan unsur DPD dari setiap fraksi dan kelompok anggota MPR.

[542] Indonesia, *Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI tentang Tata Tertib,* Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, Pasal 22.

Panitia *ad hoc* MPR melaksanakan tugas-tugas spesifik yang diberikan oleh MPR.

Panitia *Ad Hoc* wajib melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada MPR dan dibubarkan setelah tugasnya dinyatakan selesai. Adapun tugas Panitia *Ad Hoc* menurut Pasal 22 UU MD3, Panitia *Ad Hoc* MPR adalah:

1. mempersiapkan bahan sidang MPR; dan
2. menyusun rancangan putusan MPR.

Sementara dalam Pasal 41 Tatib MPR, Panitia *Ad Hoc* bertugas untuk mempersiapkan bahan sidang MPR, dan menyusun rancangan keputusan MPR, serta melaksanakan tugas sesuai dengan keputusan MPR yang mendirikan. Terkait dengan tugas tersebut Panitia *Ad Hoc* Tim Perumus memandang bahwa Panitia *Ad Hoc* dapat memilii satu tugas yang tetap dalam setiap pembentukannya dalam tiap tahun parlemen, sehubungan dengan reformulasi kewenangan MPR untuk menggelar sidang tahunan. Dalam setahun, Panitia *Ad Hoc* pasti akan terbentuk, setidaknya sekali, untuk mempersipakan dan mengurus sidang tahunan, dan kemudian selesai bertugas setelah prosiding sidang tahunan sudah rampung. Di tahun parlemen berikutnya, Panitia *Ad Hoc* akan dibentuk kembali untuk mengurus sidang tahunan selanjutnya

c. Badan Kelengkapan MPR

Organ fungsional kelembagan MPR pada praktiknya tidak hanya berhenti pada Pimpinan MPR dan Panitia *Ad Hoc*, melainkan masih terdapat organ-organ fungsionaris lainnya. Organ

fungsionaris yang belum diatur dalam UU MD3 adalah badan-badan kelengkapan MPR. Dewasa ini, badan kelengkapan MPR baru diatur dalam tataran Peraturan MPR yang bersifat internal. Adapun beberapa kali, badan-badan kelengkapan mengalami perubahan; diadakan, ditiadakan, dan diadakan kembali, seiring dengan perubahan UU MD3. Per muatan dalam Tatib MPR tahun 2014, MPR memiliki tiga badan kelengkapan, yaitu Badan Sosialisasi, Badan Pengkajian Penganggaran.

Badan Sosialisasi adalah organ MPR yang dibentuk dan ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR setelah melewati Rapat Gabungan. Tujuan dari pembentukan Badan Sosialiasi adalah untuk membumikan empat pilar MPR.[543] Empat Pilar MPR terdiri dari Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika. Tugas konkret Badan Sosialiasi menurut Tatib MPR adalah:

1. memasyarakatkan Ketetapan MPR;
2. memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
3. menyusun materi dan metodologi serta memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan kegiatan pemasyarakatan secara menyeluruh; dan

[543] Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Setelah Penyegaran, Anggota Badan Sosialisasi MPR Siap Laksanakan Tugas Sosialisasi Empat Pilar*, diakses dari http://www.mpr.go.id/posts/setelah-penyegaran-anggota-badan-sosialisasi-mpr-siap-laksanakan-tugas-sosialisiasi-empat-pilar, diakses pada 22 Juni 2019.

4. melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

Jumlah anggota Badan Sosialisasi paling banyak 45 (empat puluh lima) orang yang berasal dari Anggota MPR. Anggota diusulkan oleh setiap Fraksi dan Kelompok DPD dan disusun secara proporsional dari setiap Fraksi dan Kelompok DPD. Pimpinan Badan Sosialisasi merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial. Pimpinan Badan Sosialisasi terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Sosialisasi berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat. Jika tidak tercapai, pemilihan Pimpinan Badan Sosialisasi diambil berdasarkan suara terbanyak. Penetapan Pimpinan Badan Sosialisasi dilakukan dalam rapat Badan Sosialisasi yang dipimpin oleh Pimpinan MPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan Badan Sosialisasi. Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 46 Tatib MPR, pimpinan, anggota, dan Tata Kerja Badan Sosialisasi ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan. Badan Sosialisasi dibentuk terlebih dahulu sebelum dua badan kelengkapan lainnya.

Badan kelengkapan MPR yang kedua adalah Badan Pengkajian. Badan Pengkajian dibentuk dan ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan, sebagaimana diatur oleh Pasal 52 Tatib MPR. Disebutkan bahwa komposisi anggota Badan

Pengkajian adalah paling banyak empat puluh lima orang anggota MPR pada Pasal 50. Pengaturan komposisi anggota Badan Pengkajian juga dimuat dalam Pasal 52 ayat (2) Tatib MPR. Adanya prerogasi dalam pengaturan komposisi keanggotaan Badan Pengkajian berkaitan dengan tugas Badan pengkajian yang dimuat dalam Pasal 53 Tatib MPR, yaitu:

1. Mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya;
2. Menyerap aspirasi masyarakat, daerah, dan lembaga negara berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Merumuskan pokok-pokok pikiran tentang rekomendasi MPR berkaitan dengan dinamika aspirasi masyarakat; dan
4. Melaporkan hasil pelaksanaan tuga dalam Rapat Gabungan.

Dalam kerangka perubahan yang dibawa oleh Tim Perumus, Badan Pengkajian sebagai Badan yang disebut oleh Tatib MPR pada Pasal 1 angka 13 sebagai badan yang bertugs mengkajisistem ketatanegaran Indonesia XXXXXX untuk meninjau/mengkaji Ketatapan MPR (Tap MPR).

Badan kelengkapan MPR yang ketiga adalah Badan Penganggaran. Sama dengan Badan Sosialisasi dan Badan Pengkajian, dibentuk dan didtetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR yang berdasar pada Keputusan Rapat Gabungan. Badan Penganggaran beranggotakan paling banyak lima

belas orang anggota MPR yang diusulkan oleh tiap-tiap Fraksi dan Kelompok DPD dengan perbandingan anggota yang berasal dari Fraksi dan anggota yang berasal dari Kelompok DPD proporsional. Pasal 58 Tatib MPR memuat tugas Badan Penganggaran sebagai berikut:

1. Merencanakan arah kebijakan umum anggaran untuk tiap 1 (satu) tahun anggaran;
2. Menyusun program, kegiatan, dan anggaran MPR;
3. Melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan anggaran
4. Menyusun standa rbiaya khusus anggaran, program, dan kegiatan MPR; dan
5. Melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

d. Lembaga

Selain alat dan badan kelengkapan yang sudah disebutkan, Tatib MPR memberikan kanal adanya badan kelengkapan lainnya untuk dibentuk oleh MPR dalam rangka melaksanakan wewenang dan tugasnya, apabila diperlukan, dalam Pasal 59 ayat (1). Prerogasi pembentukan badan ini terletak pada Sidang Paripurna MPR. Disamping dengan adanya kemungkinan badan kelengkapan lain yang diberikan kanal oleh Pasal 59, Tatib MPR juga mengatur mengenai organ MPR dengan nomenklatur Lembaga.

Lembaga adalah organ MPR yang dibentuk untuk melksanakan wewenang dan tugasnya, yang kemudian disebut dengan Lembaga Pengkajian. Lembaga pengkajian memiliki karakteristik unik di

mana anggotanya bukan merupakan anggota MPR inkumben. Anggota Lembaga Pengkajian berjumlah maksimal enam puluh orang anggota yang terdiri dari tenaga ahli atau pakar ketatanegaraan, atau anggota MPR masa jabatan yang sudah lalu yang pernah terlibat dalam kewenangan fundamental MPR, sebagaimana dirinci dalam Pasal 62 ayat (1) Tatib MPR. Pada tahun 2015, Badan Pengkajian yang dilandasi oleh Tatib MPR tahun 2014 pertama kali disahkan oleh Ketua MPR Zulkifli Hasan dengan jumlah anggota enam puluh orang.[544] Anggota Lembaga Pengkajian yang diresmikan pada masa itu juga berasal dari mantan anggota MPR yang sudah tidak lagi menjabat, dan beberapa tenaga ahli hukum tata negara.

Pada dasarnya, Lembaga Pengkajian dibentuk dengan orientasi bahwa Lembaga Pengkajian akan menjadi 'laboratorium konstitusi' dalam struktur MPR. Tugas Lembaga Pengkajian menurut Pasal 65 Tatib MPR adalah sebagai berikut:

1. Memberikan masukan/pertimbangan/saran/usulan yang berkaitan dengan pengkajian sistem ketatanegaraan;
2. Mengkaji dan merumuskan pokok-pokok pikiran yang berkaitan dengan dinamika masyarakat tentang pemasyarakatan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan

[544] RFQ, "MPR Resmikan Pembentukan Badan Pengkajian," https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt559a5b77be097/mpr-resmikan-pembentukan-badan-pengkajian/, diakses 26 Juni 2019.

Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika (empat pilar MPR);

3. Menyerap dinamika aspiasi masyarakat dalam rangka penyusunan pokok-pokok pikiran haluan negara; dan

Melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

e. Sistem Pendukung

Selain badan, alat kelengkapan, dan lembaga dalam MPR sebagai organ, MPR juga memiliki perangkat fungsionaris lainnya untuk menjalankan tugas, fungsi, dan kewenangannya. BAB XI dari Tatib MPR menyebutkan bahwa perangkat fungsionaris MPR yang merupakan sistem pendukung dari kelembagaannya antara lain adalah Sekretariat Jenderal, Kelompk Pakar atau Tim Ahli, Tenaga Ahli, dan Tata Cara Memperlakukan Surat Masuk dan Surat Keluar MPR. Dari keempat hal tersebut, Tim Perumus menilai ada keseragaman dalam urgensi untuk melembagakan sistem-sistem pendukung tersebut.

Bab VIII Tatib MPR menyebutkan bahwa MPR bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibukota Negara sebagai tempat kedudukan MPR. Sidang adalah organ MPR untuk melaksanakan kewenangan dan tugasnya. Sidang Paripurna sebagai sidang yang konstan dan harus diadakan dalam setiap masa jabatan, wajib dilakukan setidak-tidaknya sekali, yaitu pada akhir masa jabatan sebagai sarana untuk menyampaian laporan pelaksanaan tugs dan kewenangan serta kinerja pimpinan MPR. Rancangan acara sidang disampaikan oleh Pimpinan MPR kepada Sidang Peripurna MPR untuk disahkan. Sedangkan untuk Rapat, rapat MPR terdiri atas

Sidang Paripurna MPR, Rapat Gabungan, rapat Pimpian MPR, rapat konsultasi dan koordinasi pimpinan dengan Presiden dan/atau piminan lembaga negara lainnya, rapat Panitia *Ad Hoc*, rapat badan-badan MPR, rapat badan lain, dan rapat fraksi atau Kelompok DPD. Sidang Paripurna baru bisa diadakan setelah mengundang anggota MPR paling lambat tiga hari sebelum Sidang Paripurna, di mana bahan untuk Sidang Paripurna tersebut harus sudah didistribusikan kepada anggota sidang paripurna. Kuorum untuk memulai Sidang Paripurna adalah 50%+1 dari keseluruhan anggota MPR, baru kemudian Sidang bisa dibuka oleh Pimpinan.

Keputusan MPR adalah produk Sidang MPR yang dalam Tatib MPR dapat berupa Keputusan MPR untuk Mengubah dan Menetapkan Undang-Undang Dasar, Ketetapan MPR, Peraturan MPR, dan Keputusan MPR. Keputusan MPR dicapai setelah melalui tiga tingkat pembicaraan, yaitu pembahasan oleh Sidang Paripurna MPR, pembahasan oleh Panitia *Ad Hoc*, dan Pengambilan keputusan oleh Sidang Paripurna MPR setelah mendengar laporan dari Pimpinan Panitia *Ad Hoc*.

Keputusan MPR terkait dengan kewenangan MPR untuk mengubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945 baru bisa dicapai apabila dalam sidang yang memutuskan tersebut dihadiri oleh setidak-tidaknya dua per tiga dari jumlah anggota MPR, dan disetujui oleh sedikitnya 50%+1 jumlah anggota MPR secara keseluruhan. Keputusan MPR dalam hal ini memiliki kekuatan hukum sebaga dasar negara baru, dan tidak menggunakan nomor Keputusan MPR. Nama yang digunakan untuk Keputusan MPR ini adalah Perubahan Ke-*Sekian* Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Keputusan MPR dengan karakteristik ini akan berlaku menjadi Konstitusi. Keputusan MPR terkait usul DPR mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden

dihadiri paling sedikit tiga per empat jumlah dan disetujui oleh setidak-tidaknya dua per tiga dari jumlah MPR. Selain terkait dengan pemberhentian eksekutif dan terkait rancangan perubahan konstitusi, kuorum yang dibutuhkan adalah 50%+1 dari jumlah Anggota MPR, dan disetujui oleh 50%+1 Anggota yang hadir.

Dari uraian mengenai kompetensi inti MPR dalam melaksanakan tugas dan fungsinya melalui sidang, Tim Perumus hendak melakukan modifikasi berupa penambahan kewenangan, rekonstruksi, dan reformulasi atasnya.

Tim Perumus memandang bahwa dalam rangka menguatkan hakikat kelembagaan MPR, mempertegas struktur kelembagaan MPR, dan mengoptimalisasi organ-organ fungsionaris MPR, organ-organ MPR harus, setidak-tidaknya, diatur dalam tataran peraturan perundang-undangan. Jika dibandingkan dengan badan-badan pada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) selain Pimpinan DPR dan Komisi yang merupakan alat kelengkapan DPR, seperti Badan Musyawarah, Badan Legislasi, Badan Anggaran, Badan Kerja Sama Antar-Parlemen, Mahkamah Kehormatan Dewan, Badan Akuntabilitas Keuangan Negara, Badan Urusan Rumah Tangga dan Panitia Khusus, kesemuanya telah terlegitimasi dan diatur dengan jelas dalam Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sementara itu, pada Dewan Perwakilan Daerah (DPD), juga memiliki alat kelengkapan yang terdiri dari Komite I, Komite I, Komite III, dan Komite IV. Selain itu terdapat pula Panitia Perancang Undang Undang, Panitia Urusan Rumah Tangga, Badan Kehormatan, Badan Kerja Sama Parlemen, Badan Pengembangan Kapasitas Kelembagaan, Badan

Akuntabilitas Publik dan Panitia Musyawarah. Walaupun ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan dan mekanisme kerja alat kelengkapan DPD tersebut diatur dalam peraturan DPD tentang tata tertib, namun setidaknya alat kelengkapan pada DPD telah pula terlegitimasi dengan jelas dengan dicantumkannya pada undang-undang. Dengan demikian, mengingat dan mempertimbangkan rincian struktur dan pentingnya tugas dari badan kelengkapan pada MPR ini, maka pengaturan ketiga badan kelengkapan ini juga menjadi penting, dalam rangka menjadikan badan kelengkapan MPR terlegitimasi dengan baik.

Dalam rancangan penguatan kelembagaan MPR yang dibawa, Tim Perumus melakukan modifikasi terhadap pengaturan tugas, kewenangan, dan definisi dari perangkat MPR. Modifikasi yang dilakukan oleh Tim Perumus dalam korespondensinya degan kerangka integral penguatan kelembagaan MPR adalah sebagai berikut:

1. Penambahan kewenangan Badan Pengkajian untuk meninjau materi muatan Tap MPR/S yang masih berlaku;
2. Penambahan kewenangan Badan Pengkajian untuk mengkaji kinerja lembaga negara dalam periode satu tahun;
3. Penambahan kewenangan Badan Pengkajian untuk menyampaikan hasil kajian kinerja lembaga negara dalam periode satu tahun dalam sidang tahunan;
4. Penambahan ruang lingkup tugas Panitia *Ad Hoc* untuk secara konstan dibentuk dalam rangka mengurus sidang tahunan secara periodik; untuk menyiapkan bahan, mengurus pelaksanaan, dan berkoordinasi dengan perangkat MPR dan entitas lain di luar MPR; dan
5. Dalam korelasinya dengan penghidupan kembali kewenangan MPR untuk membentuk GBHN, Keputusan

MPR yang diambil dalam sidang tahunan, dapat berupa Keputusan MPR yang menetapkan bahwa Presiden dianggap tidak melaksanakan melanggar GBHN.

2.3.1.2.Penambahan Kewenangan MPR atas Pembentukan Peraturan Negara

2.3.1.2.1. Perubahan Nomenklatur Ketetapan MPR Menjadi Peraturan Negara

2.3.1.2.1.1.Kedudukan Ketetapan MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan Secara Historis

Prinsip negara hukum yang dianut oleh Indonesia secara garis besar mengharuskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara harus didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (asas legalitas). Hal ini dilakukan demi pembatasan terhadap kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan guna penghormatan terhadap hak-hak yang melekat dalam diri setiap warga negara, sebagaimana halnya sejarah asas legalitas yang berawal dari pungutan Pajak. Di Amerika Serikat ada istilah "*taxation without representation is robbery*" sedangkan di Inggris mengungkapkannya dengan istilah "*no taxation without representation*".[545] "Negara Indonesia adalah negara hukum" adalah pernyataan yang secara tegas terdapat dalam batang tubuh UUD NRI 1945. Perubahan. UUD 1945 tidak menyatakan secara eksplisit bahwa negara indonesia adalah negara hukum, melainkan secara implisit dengan menghadirkan UUD 1945 menunjukkan bahwa pilihan para pendiri negara adalah menjadikan

[545] Rimsky K Judisenno, *Pajak dan Strategi Bisnis, Suatu Tinjauan Tentang Kepastian Hukum dan Penerapan Akuntasi di Indonesia,* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1997), hlm.13

hukum sebagai dasar bagi berjalannya negara, pilihan ini sejalan dengan pemikiran tentang konstitualisme bahwa kekuasaan-kekuasaan yang ada dalam negara harus dibatasi dengan pembatasan melalui hukum dan pada sisi lain hukum tersebut juga memberikan jaminan atas hak asasi dan hak warga negara.[546] Namun kemudian pernyataan bahwa negara Indonesia berdasarkan atas hukum muncul pada penjelasan umum UUD 1945 yang menyatakan "Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum *(rechtsstaat)"*.

Konsekuensi dari sebuah negara hukum adalah menjadikan hukum sebagai pengarah bagi berjalannya negara. Sejalan dengan itu, pilihan sistem hukum yang diterapkan yaitu cenderung pada tradisi Eropa Kontinental yang menekankan pada hukum-hukum tertulis menjadikan kehadiran peraturan perundang-undangan beserta dengan hierarkinya sebagai suatu keniscayaan. Pentingnya keberadaan peraturan perundang-undangan dalam negara hukum sudah menjadi kesepakatan umum di berbagai belahan negara. Albert Venay Dicey, mengidentifikasi tiga unsur *rule of law*, diantaranya: *supremacy of law*, *equality before the law*, *the constitution based on individual rights.*[547] Disisi lain, Julius Friedrich Stahl yang menyempurnakan gagasan Imanuel Kant, mengemukakan 4 unsur dari negara hukum "*rechstaat*", yaitu: 1) Adanya jaminan perlindungan hak asasi manusia; 2) Adanya

[546] Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Bandung: CV. Mandar Maju, 1995), hlm. 6.

[547] A.V Dicey, *Introduction to The Study Of The Law Of The Constitution*, Fifth edition, (London: Macmillan And Co, 1987), hlm. 179-187.

pemisahan dalam kekuasaan negara; 3) Setiap tindakan negara harus didasarkan atas undang-undang yang telah ditetapkan terlebih dahulu; 4) Adanya peradilan administrasi negara.[548] Indonesia menganut pemikiran atau pandangan yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan itu harus disusun dalam suatu tata urutan yang hierarkis. Keberadaan hierarki peraturan perundang-undangan dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia merupakan sebuah sistem untuk menjaga adanya konsistensi dan ketaatan dalam hukum positif di Indonesia. Bahwa dilarang terdapat pertentangan antara suatu norma dengan norma yang lain, semata demi memberi jaminan kepastian hukum kepada masyarakat. Makna tata urutan atau hierarki atau tingkatan dalam tata hukum/peraturan perundang-undangan adalah:[549]

a. Peraturan hukum atasan merupakan dasar hukum pembentukan peraturan hukum bawahan.
b. Peraturan hukum bawahan merupakan pelaksanaan peraturan hukum atasan, oleh karena itu kedudukannya lebih rendah dan materi muatannya tidak boleh bertentangan.
c. Manakala terdapat dua peraturan perundang-undangan dengan materi muatan mengatur materi sama dan dengan kedudukan sama maka berlaku peraturan perundang-undangan baru.

[548] Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), hlm. 57.
[549] Retno Saraswati, "Perkembangan Pengaturan Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", *Media Hukum*, Vol. IX, No. 2, (April-Juni 2009), 1.

Indonesia membentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang bersifat sementara, setelah dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Sementara itu MPR yang dibentuk berdasarkan Pemilihan Umum, baru terlaksana pada tahun 1971. Sejak terbentuknya, MPRS maupun MPR, telah memberikan sumbangan yang besar bagi pembangunan bangsa dan negara.[550] Menurut teori ilmu hukum tata negara Indonesia, MPR merupakan satu-satunya lembaga yang mempunyai supremasi, yang mengandung dua prinsip yaitu sebagai badan yang berdaulat yang memegang kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh UUD 1945, disebut "*legal power*"; dan *no rival authority,* artinya tidak ada suatu otoritas tandingan baik perseorangan maupun badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau mengeyampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh MPR.[551] Sebelum dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945, MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang menjalankan kedaulatan yang diberikan oleh rakyat sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. MPR memiliki kewenangan untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 UUD 1945. Berdasarkan ketentuan Pasal tersebut, dapat disimpulkan bahwa disatu sisi MPR adalah Konstituante yang membuat UUD tetapi

[550] Susilo Bambang Yudhoyono, "61 Tahun Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia", Sekretariat Negara Republik Indonesia, http://www.setneg.go.id, *Artikel*, diakses tanggal 20 Juni 2018.
[551] Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila,* (Jakarta; Aksara Baru, 1978), hal. 16.

disisi lain MPR juga menjelma sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Di samping kewenangan untuk menetapkan UUD dan GBHN, MPR juga memiliki kewenangan lain yaitu memilih Presiden dan Wakil Presiden menurut garis-garis yang telah ditetapkan oleh MPR. Presiden yang dipilih oleh Majelis harus tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Dapat dikatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden adalah "mandataris" dari MPR dan wajib menjalankan putusan-putusan MPR. Dalam hal ini Presiden tidak "*neben*" akan tetapi "*untergeordnet"* kepada MPR.[552]

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut Ketetapan MPR) adalah bentuk produk legislatif yang merupakan keputusan musyawarah Majelis Permusyawaratan Rakyat baik yang berlaku ke dalam majelis sendiri maupun yang berlaku di luar majelis sendiri.[553] Meskipun setelah dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945 Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengeluarkan ketetapan sebagai produk hukum yang bersifat mengatur, ada delapan Ketetapan MPR(S) yang hingga kini dinyatakan tetap berlaku. Ketetapan MPR diatas yang masih dinyatakan berlaku yang didasarkan atas Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2003. Jika dilihat berdasarkan kewenangan MPR yang tercantum dalam UUD 1945, tidak dikenal istilah Ketetapan MPR (TAP MPR). Istilah

[552] Sri Soemantri, *"Kedududukan Lembaga-lembaga Negara dan Hak Menguji Menurut UUD 1945"*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1987), hal. 186 .
[553] I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), 610.

TAP MPR ini baru muncul dari sidang-sidang pertama Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) yang bersumber pada pasal 3 UUD 1945,[554] yang menyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berwenang untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara dalam arti luas.[555] Berkaitan dengan kewenangan itulah kemudian dikenal produk MPR yaitu Ketetapan MPR (atau pada masa MPRS disebut ketetapan MPRS/TAP MPRS).[556] Dikeluarkannya TAP MPR No. XX/MPR/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tata Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia semakin menegaskan kedudukan TAP MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan Indonesia. Dalam Lampiran II TAP MPRS mencantumkan muatan dari Ketetapan MPR yaitu memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif dilaksanakan dengan Undang-undang dan memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan Keputusan Presiden.[557] Selain itu, dalam Pasal 3 UUD 1945 disebutkan bahwa, *"Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar haluan negara."* Oleh karenanya, MPR sendiri membutuhkan wadah hukum yang kemudian disebut dengan "Ketetapan MPR" dan "Keputusan

[554] Moh. Kusnardi dan Hamaily Ibrahim, *"Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia"*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 1985), hal.46.

[555] Jimly Asshidiqie, *"Format Kelembagaan Negara dan Pegeseran Kekuasaan dalam UUD 1945", (Yogyakarta:* UII Press, 2004), hal.39.

[556] Rachmani Puspitadewi, *Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI setelah Perubahan UUD 1945, Jurnal Hukum Pro Justitia* vol. 25 No. 1, Feb. 2007.

[557] Maria Farida Indrati Soeprapto, *"Ilmu Perundang-Undangan-Jenis,Fungsi dan Materi Muatan"*, (Jakarta: Kanisius, 2011), hal. 71-73.

MPR".[558] Ketetapan MPR yang kemudian disingkat TAP MPR adalah putusan MPR yang mengikat secara hukum baik ke dalam maupun ke luar Majelis.

Sedangkan Keputusan MPR hanya mengikat secara hukum ke dalam Majelis saja. Saat itu, pemilihan wadah hukum atau nomenklatur bernama Ketetapan MPR menurut Bagir Manan didasarkan pada dua hal, yaitu:[559]

1. Ketentuan-ketentuan yang tersirat dalam UUD 1945. MPR menurut UUD 1945 sebelum amandemen mempunyai berbagai wewenang untuk melakukan tindakan atau membuat keputusan hukum seperti menetapkan GBHN, memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Keputusan-keputusan hukum ini harus diberi bentuk hukum tertentu. Tindakan hukum tersebut kemudian diberi bentuk Ketetapan yang mungkin berasal dari bunyi kewenangan yaitu menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar haluan negara.
2. Berdasarkan praktik ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan. Oleh karena wadah hukum "ketetapan MPR" tersebut selalu dipraktikkan maka berdasarkan kebiasaan tersebut maka dapat salah satu sumber hukum.

Salah satu aspek pijakan penilaian Indonesia sebagai negara hukum adalah dengan melihat aspek supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi hanya

[558] Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), 169.
[559] Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, hlm. 31-33.

dapat terwujud dengan adanya tatanan norma hukum yang memberikan jaminan perlindungan hak konstitusional warga negara. Keberadaan hierarki norma merupakan salah bentuk implementasi dari tatanan kehidupan bernegara berdasarkan hukum, sebagaimana diatur dalam konstitusi. Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia sejauh ini telah mengalami beberapa kali perubahan tata urutan peraturan perundang-undangan. Sejak 1966 sampai dengan sekarang telah dilakukan perubahan atas hierarki (tata urutan) peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pada 1996, dengan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 pada Lampiran 2, disebutkan bahwa hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia adalah:[560]

(1) Undang-Undang Dasar 1945;
(2) Ketetapan MPRS
(3) Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
(4) Peraturan Pemerintah;
(5) Keputusan Presiden;
(6) Peraturan-peraturan pelaksanaannya, seperti:

i. Peraturan Menteri;
ii. Instruksi Menteri;

Menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh Sri Soemantri, diajukannya hierarki peraturan perundang-undangan seperti yang tercantum dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, antara lain disebabkan oleh Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang telah dijadikan dasar hukum bagi Penetapan

[560] Lampiran II Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.

Presiden yang sederajat dengan Undang-Undang.[561] Selain itu, berdasarkan Tap MPR *a quo* juga memuat "Susunan Kekuasaan dalam Negara Republik Indonesia" yang semua kekuasaan dalam negara bersumber pada Presiden RI. Kenyataan-kenyataan tersebut dapat dilihat pada:[562]

1. Semua pimpinan lembaga negara, termasuk Ketua dan para Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, oleh Presiden diangkat menjadi Menteri, sedangkan para Menteri, apapun kualifikasinya adalah pembantu-pembantu Presiden dan harus bertanggungjawab kepada Presiden.
2. Lembaga Negara MPR Sementara yang menurut Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 melaksanakan kedaulatan rakyat, dalam praktik hanya melegalisasi pidato Presiden menjadi GBHN. Hal ini terbukti dari Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik RI sebagai GBHN. Apa yang dituangkan dalam Ketetapan MPRS tersebut berasal dari pidato Presiden pada tanggal 17 Agustus 1959, 28 Agustus 1959, 10 Agustus 1960, 30 September 1960, dan 10 November 1960. Ini berarti bahwa MPR Sementara "tidak mampu" merumuskan dan menetapkan GBHN sebagaimana ditetapkan GBHN yang ditetapkan dalam Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945.

[561] Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), hlm. 69.
[562] *Ibid*., 171.

Selanjutnya terdapat Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, sebagai implikasi dari lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004). Peraturan Daerah (Perda) sebelumnya tidak dimasukkan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, namun setelah lahirnya Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, Perda ditempatkan dalam tata urutan tersebut setelah Keputusan Presiden. Sehingga tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia menjadi sebagai berikut:[563]

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

Selanjutnya, pada tanggal 24 Mei 2004, DPR dan Pemerintah menyetujui RUU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 ini pada dasarnya dimaksudkan untuk memenuhi perintah Ketetapan

[563] Pasal 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Keberadaan undang-undang ini sekaligus menggantikan pengaturan tata urutan peraturan perundang-undangan yang ada sebelumnya, yakni yang tercantum pada Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000. Sehingga, tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia menjadi sebagai berikut:[564]

(1) Undang-Undang Dasar 1945;
(2) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
(3) Peraturan Pemerintah;
(4) Peraturan Presiden;
(5) Peraturan Daerah, yang meliputi:
    i. Peraturan Daerah Provinsi;
    ii. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
    iii. Peraturan Desa.

Kemudian, terjadi perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 setelah 7 tahun diundangkan. Terdapat beberapa kelemahan dalam undang-undang ini, sehingga dibuat undang-undang penyempurnaan yakni melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Kelemahan yang dimaksudkan, antara lain:[565]

1. Materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan

[564] Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 10 Tahun 2004, LN No. 53 Tahun 2004, TLN No. 4386, Ps. 7 ayat (1) dan (2).
[565] Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan, hlm. 171.*

atau multi tafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;

2. Teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
3. Terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
4. Penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam undang-undang terbaru sebagai penyempurnaan, diantaranya adalah penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan ditempatkan di bawah UUD. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terbaru tersebut adalah sebagai berikut:[566]

(1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
(2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
(3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
(4) Peraturan Pemerintah;
(5) Peraturan Presiden;
(6) Peraturan Daerah Provinsi; dan
(7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam bagian penjelasan undang-undang *a quo* dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan "Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat"

[566] Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No 5234, Ps. 7 ayat 1.

adalah pada Tap MPR/S yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Tap MPR 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.[567] Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Tap MPR kembali didudukkan di posisi setelah UUD dan sebelum Undang-Undang. Hal tersebut menjadi sama dengan hierarki peraturan perundang-undangan pada Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966. Bentuk peraturan perundang-undangan "Ketetapan MPR" ini berada di posisi antara UUD dengan Undang-Undang.

Maka apabila dirangkum dari penjelasan di atas, terdapat 4 (empat) rezim hierarki peraturan perundang-undangan yang secara ringkas dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

Tabel 2.3.1.2.1. 1. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966*	**Tap MPR Nomor III/MPR/2000****	**Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004*****	**Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011******
1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia	1. Undang-Undang Dasar 1945; 2. Ketetapan Majelis Per-	1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia	1. Undang-Undang Dasar Negara Re-publik Indonesia

[567] Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No 5234, Penjelasan Ps. 7.

1945; 2. Ketetapan MPR. 3. Undang-undang 4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, 5. Peraturan Pemerintah, 6. Keputusan Presiden 7. Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti: - Peraturan Menteri; - Instruksi Menter; dan lain-lainnya.	musyawaratan Rakyat Republik Indonesia; 3. Undang-Undang; 4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu); 5. Peraturan Pemerintah; 6. Keputusan Presiden; 7. Peraturan Daerah.	Tahun 1945; 2. Undang-Undang/Peraturan Pemer-intah Pengganti Undang-Undang 3. Peraturan Pemerintah; 4. Peraturan Presiden; 5. Peraturan Daerah, meliputi: -Peraturan Daerah Provinsi -Peraturan Daerah kabupaten/kot -Peraturan Desa/peraturan yang setingkat,	Tahun 1945; 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat 3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; 4. Peraturan Pemerintah; 5. Peraturan Presiden; 6. Peraturan Daerah Provinsi; dan 7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Konstitusi tidak menyebutkan secara eksplisit yang mana dan bagaimana relasi Tap MPR dengan jenis peraturan yang lain. Semenjak lahirnya Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia,

itulah pertama kalinya relasi Tap MPR dengan peraturan perundang-undangan yang lain diperjelas. Menurut Sri Soemantri, hierarki dalam Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 merupakan implikasi bahwa Ketetapan MPR adalah produk legislatif MPR yang merupakan perwujudan Pasal 3 dan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945. Oleh karena itu, materi muatan dari Tap MPR bukanlah materi muatan konstitusi.[568] Sedangkan, menurut A. Hamid S. Attamimi tugas dan fungsi MPR dalam mengubah dan menetapkan UUD berbeda secara kategoris dari tugas dan fungsi MPR dalam menetapkan GBHN. Sebagai satu lembaga yang mempunyai tugas merubah dan menetapkan UUD, maka MPR berkedudukan di atas UUD oleh karenanya bertindak sebagai konstituante, yaitu pembentuk UUD. Sedangkan perihal GBHN, MPR berada pada lingkup pelaksanaan UUD, sehingga MPR secara hierarkis-normatif ia tunduk kepada UUD yang ditetapkannya sendiri, sesuai teori yang menurut Jellinek disebut dengan *Selbstbindungstheorie*.[569] Dengan demikian, terlepas dari permasalahan nomenklatur atau peristilahan, dapat disimpulkan bahwa saat itu diakui bahwa UUD 1945 memberikan wadah hukum "ketetapan" kepada MPR untuk membuat peraturan dan produk hukum. Dalam hal memasukkan kembali Tap MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah mengingat keberadaan Tap MPR sebagai produk

[568] Riri Nazriyah, *MPR RI Kajian terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan, hlm. 170.*
[569] A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita* IV (Jakarta: Disertasi, Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1990), hlm 136-137.

hukum yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Tap MPR 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.

2.3.1.2.1.1.2. Permasalahan yang Dihadapi oleh Masyarakat

Dalam draft naskah akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang didasarkan atas Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor: PHN.HN.01-03 Tahun 2016 dapat diketahui beberapa pandangan diantaranya adalah:[570]

1. Pandangan yang menghendaki agar Ketetapan MPR tidak dimasukkan dalam bagian dari peraturan perundang-undangan mengingat ketetapan MPR merupakan *Staatsgrundgesetz* atau Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara. Seperti juga dengan UUD 1945, maka ketetapan MPR ini juga berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijakan negara, sifat norma hukumnya masih secara garis besar, dan merupakan norma hukum tunggal dan tidak dilekati oleh norma hukum yang berisi sanksi. Batang tubuh UUD 1945 dan

[570] Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,* (Jakarta: s.n., s.a.), hlm. 55-57

ketetapan MPR pada hakikatnya tidak dapat digolongkan kedalam peraturan perundang-undangan karena mengandung jenis norma yang lebih tinggi dan berbeda daripada norma yang terdapat dalam Undang- Undang. Para ahli menyebut norma semacam itu dengan *Staatsgrundgesetz*, yang diterjemahkan dengan Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara.

2. Pandangan yang menghendaki agar ketetapan MPR yang bersifat mengatur tidak perlu ada lagi sehingga tidak masuk dalam jenis peraturan perundang-undangan. Hal ini sebagai mengingat: pertama, dilakukannya Perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 (1999-2002) membawa akibat yang cukup mendasar tentang kedudukan, tugas, dan wewenang lembaga-lembaga negara dan lembaga pemerintahan yang ada. Perubahan kedudukan, tugas dan wewenang MPR menurut UUD NRI Tahun 1945 mengakibatkan hilangnya kewenangan MPR untuk membentuk ketetapan-ketetapan MPR yang bersifat mengatur ke luar, seperti membuat membuat Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Perubahan kewenangan MPR dalam hal pembentukan ketetapan MPR yang berlaku ke luar membawa pula akibat perubahan pada kedudukan dan status hukum ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam tata susunan (hierarki) peraturan perundang-undangan Republik Indonesia. Kedua, semua

aspek ketatanegaraan sudah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang pelaksananya, maka tampaknya Ketetapan MPR yang bersifat mengatur tidak lagi diperlukan karena sudah kehilangan urgensinya. Meskipun saat ini sesuai Pasal 2 TAP MPR Nomor: I/MPR/2003 terdapat 3 (tiga) ketetapan MPR/S yang dinyatakan masih berlaku dan sesuai Pasal 4 TAP MPR Nomor: I/MPR/2003 terdapat 11 (sebelas) Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang, namun karena MPR

3. Pandangan yang berpendapat sudah tepat memasukkan Ketetapan MPR sebagai jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur oleh Pasal 7 ayat (1) beserta penjelasannya hal ini demi menjamin kepastian hukum atas keberadaan Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR Nomor: I/MPR/2003. Prinsip kepastian dalam negara hukum ini diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 28D ayat (1). Pasal 1 ayat (3): Negara Indonesia adalah negara hukum. Pasal 28D ayat (1): Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Ciri negara hukum adalah: (1). Pengakuan dan perlindungan Hak Asasi Manusia, (2) adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan, (3) pemerintah

berdasarkan peraturan-peraturan, (4) adanya peradilan administrasi.

Berdasarkan Undang-Undang yang terakhir mengatur mengenai Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, dapat diidentifikasi bahwa dalam ranah praktik ketatanegaraan Indonesia masih terdapat sejumlah Ketetapan MPRS dan MPR yang secara hukum masih berlaku dan menjadi pedoman dalam pembentukan berbagai peraturan perundang-undangan dalam rangka peneyelenggaraan pemerintahan Negara. Dari penjelasan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, terdapat Ketetapan MPR yang masih memiliki daya laku dan memiliki karakteristik pengaturan yang bersifat umum. Sehubungan dengan itu, terdapat pendapat bahwa dipandang penting untuk menempatkan produk hukum tersebut menjadi pedoman *(guidence)* dan dapat diimplementasikan serta menjadikannya sebagai dasar pertimbangan yuridis dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan baik ditingkat pusat dan daerah. Dipraktikannya pengakomodasian terhadap materi Ketetapan MPR yang masih berlaku dan memiliki kekuatan pengaturan secara umum maka akan dipandang sebagai suatu bentuk konsistensi norma manakala di dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, secara hierarki norma menempatkan Ketetapan MPR sebagai produk hukum di bawah Undang-Undang Dasar.

Selain itu, masih digunakannya istilah Ketetapan MPR, dapat menimbulkan konotasi atau anggapan bahwa materi muatan Ketetapan MPR adalah bersifat *beschikking*, bukan *regeling*. Untuk menghilangkan anggapan atau konotasi tersebut, dapat dipertimbangkan penggunaan istilah lain untuk mengganti istilah Ketetapan MPR. Dapat dipertimbangkan untuk menggunakan istilah/nomenklatur "Peraturan Negara". Penggunaan istilah "Peraturan Negara" ini sebagaimana istilah *Indischestaatsregeling* masa pemerintahan Hindia Belanda yang dapat diterjemahkan sebagai peraturan negara. *Indischestaatsregeling* ini berlaku di Hindia Belanda yang materi muatannya mengikuti materi muatan *Grondwet* (Undang-Undang Dasar) yang berlaku di negeri Belanda. Alasan lainnya adalah dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdapat produk hukum daerah yang berupa Peraturan Daerah. Untuk harmonisasi penggunaan istilah produk hukum pusat yang dibentuk oleh MPR adalah Peraturan Negara.

Secara konsepsional, antara ketetapan dan keputusan tidak ada perbedaannya.[571] Ketetapan atau keputusan yang berarti *beshickking* sebenarnya sangat terkait dengan tindakan hukum penguasa/pemerintah yang mempunyai sifat bersegi satu. Berdasarkan definisi-definisi yang diberikan beberapa sarjana, S.F. Marbun dan Moh. Mahfud

[571] S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD., *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Liberty, 2004), 74.

MD., menyimpulkan beberapa unsur dari ketetapan, antara lain:[572]

1. Merupakan perbuatan hukum publik yang bersegi satu atau perbuatan sepihak dari pemerintah dan bukan merupakan hasil persetujuan oleh dua belah pihak;
2. Sifat hukum publik diperoleh dari/berdasarkan wewenang atau kekuasaan istimewa; dan
3. Dengan maksud terjadinya perubahan dalam lapangan hubungan hukum.

Saat ini, sejatinya kedudukan Ketetapan MPR dalam lapangan hukum administrasi akan selalu menimbulkan persoalan hukum. Permasalahan ini merupakan akibat dari ketiadaan kewenangan dari konstitusi yang diberikan kepada MPR untuk membuat atau membentuk suatu produk hukum yakni Tap MPR, sehingga keberadaan Tap MPR menjadi tidak relevan dalam kondisi ketatanegaraan Indonesia saat ini. Pasal 3 UUD 1945 yang menjadi dasar kewenangan MPR pun telah diamandemen.

2.3.1.2.2. Peraturan Negara atas Keberlanjutan dan Legitimasi Penyelenggaraan Pemerintahan

a. Praktik Penyelenggaraan Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden

Dalam sistem presidensil, Presiden dan Wakil Presiden memiliki peranan yang sangat penting dalam menjalankan fungsi pemerintahan yang keduanya merupakan satu institusi yang tidak terpisahkan. Oleh karena Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi yang tidak terpisahkan, maka lazimnya,

[572] *Ibid, hlm. 74*

mereka berdua dipilih dalam satu paket pemilihan.[573] Dengan satu paket pemilihan tersebut, maka pelantikan untuk Presiden dan Wakil Presiden pun dilakukan secara bersamaan.

Proses penyelenggaraan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden hingga saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (selanjutnya disebut sebagai "UU Pilpres"). Berdasarkan Pasal 3 ayat (6) UU Pilpres, terdapat 8 (delapan) tahapan penyelenggaran Pilpres yaitu sebagai berikut:[574]

1) Penyusunan daftar Pemilih;
2) Pendaftaran bakal pasangan calon;
3) Penetapan pasangan calon;
4) Masa kampanye;
5) Masa tenang;
6) Pemungutan dan penghitungan suara;
7) Penetapan hasil Pilpres; dan
8) Pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden.

Proses pelantikan Presiden dan Wakil Presiden selain diatur dalam UU Pilpres, diatur pula dalam UU Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut sebagai "UU MD3"). Berdasarkan ketentuan dalam

[573] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FHUII Press, 2005), hlm.63.
[574] Indonesia, *Undang-Undang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*, UU No. 42 Tahun 2008, LN No. 176 Tahun 2008, TLN No. 4924, Ps. 3 ayat (6).

Pasal 161 ayat (1) dan Pasal 162 ayat (2) UU Pilpres, pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) di hadapan sidang paripurna MPR bertepatan dengan berakhirnya masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden.

Menurut UU MD3, proses pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut:

1) Pimpinan MPR mengundang anggota MPR untuk menghadiri sidang paripurna MPR dalam rangka pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
2) Pimpinan MPR mengundang pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih untuk dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden dalam sidang paripurna MPR;
3) Dalam sidang paripurna MPR, pimpinan MPR membacakan keputusan KPU mengenai penetapan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden;
4) Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan dengan bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan sidang paripurna MPR;
5) Dalam hal MPR tidak dapat menyelenggarakan sidang paripurna tersebut, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan rapat paripurna DPR;

6) Dalam hal DPR tidak dapat menyelenggarakan rapat tersebut, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung;
7) Berita acara pelantikan Presiden dan Wakil Presiden ditandatangani oleh Presiden dan Wakil Presiden serta pimpinan MPR;
8) Setelah mengucapkan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden, Presiden menyampaikan pidato awal masa jabatan.

b. Permasalahan yang dihadapi terhadap Praktik Penyelenggaraan Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden

Berdasarkan tahapan penyelenggaraan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden yang diatur dalam UU MD3, tidak terdapat suatu produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR sebagai legitimasi yuridis penetapan Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih, sehingga dapat dikatakan bahwa pelantikan Presiden dan Wakil Presiden merupakan acara seremonial saja karena MPR hanya membacakan keputusan KPU dan pengucapan sumpah oleh Presiden dan Wakil Presiden, serta penandatanganan berita acara pelantikan. Sedangkan, apabila kita bandingkan dengan proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, berdasarkan ketentuan Pasal 39 ayat (2) UU MD3, keputusan MPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas usul DPR ditetapkan dengan ketetapan MPR (TAP MPR). Selain itu, berdasarkan Pasal 44

UU MD3, penetapan Wakil Presiden menjadi Presiden ditetapkan juga dengan Ketetapan MPR. Dengan demikian, seharusnya MPR bukan saja mengeluarkan TAP MPR dalam hal pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden maupun penetapan Wakil Presiden menjadi Presiden, namun MPR juga perlu untuk mengeluarkan TAP MPR untuk menegaskan bahwa telah terjadi pergantian kepimpinan untuk suatu periode tertentu. Akan tetapi, dalam Naskah Akademik ini akan diadakan perubahan nomenklatur TAP MPR dari yang semula Ketetapan MPR menjadi Peraturan Negara.

2.3.1.2.3. Peraturan Negara sebagai Norma Harmonisasi dalam Proses Legislasi

Legislasi memiliki dua definisi, sebagaimana dirumuskan oleh *Organisation for Economic Co-Operation and Development* pada tahun 2012 yang berbunyi sebagai berikut:[575]

1. *First, legislation, as a mean whereby law is expressed, enables alignment with constitutional principles of legality, effectiveness and intelligibility; and constitutes the basis of government action.Thus, legislative quality assists the implementation of rule of law, fosters legislation's ability to express the law and comply with the constitution.*
2. *Second, legislation, as a regulatory instrument, serves as a mean to achieve desired regulatory results and policy outcomes. Hence, legislative quality increases the capacity of legislation to*

[575] OECD, *Legislation and Good Governance: the Role Of Legislative Drafting Manuals*, (s.a: MENA-OECD Governance Program, 2018), hlm. 10.

deliver the intended regulatory and policy objectives.

Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa legislasi dapat diartikan sebagai baik predikat maupun objek. Sebagai objek, legislasi adalah instrumen hukum yang memiliki tujuan dan muatan tertentu untuk mencapai sebuah keadaan yang diangankan. Sebagai predikat, legislasi adalah proses di mana sebuah norma hukum dimuat dan dipublikasikan, yang kemudian membuka kanal bagi norma hukum tersebut untuk berhubung dengan norma-norma hukum yang dimuat dalam konstitusi, serta asas-asas umum tentang penyelenggaraan negara.

Lebih lanjut mengenai legislasi sebagai proses adalah alur inkorporasi sebuah ide akan hukum menjadi hukum. Dalam proses tersebut, mekanisme inkorporasi ide atau usul akan sebuah hukum memiliki alur dan siklus tersendiri yang tidak terpisahkan dari konteks konstitusi dan sistem pemerintahan sebuah negara berdulat.[576] Suatu proses pembentukan undang-undang pada negara yang demokratis dan menjunjung kedaulatan rakyat, misalnya, akan menjadi baik dan memiliki strata kualitas pelaksanaan pemerintah yang indikatif apabila melibatkan masyarakat.[577] Dalam teori pelaksanaan negara modern, legislasi dan proses pembuatan hukum merupakan kewenangan dan kuasa dari badan-badan dengan kompetensi legislatif, yang telah diberikan kewenangan oleh konstitusi untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, dalam konteks perluasan kekuasaan lembaga negara, peraturan perundang-undangan tidak lagi hanya merupakan kewenangan

[576] Ulrich Karpen dan Helen Xanthaki, *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners*, (), hlm. 36.

[577] Satjipto Rahardjo, "Penyusunan Undang-undang yang Demokratis," makalah disampaikan dalam seminar "Mencari odel Ideal Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis dan Kongres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia," Semarang, 15-16 April 1998, hlm. 3.

eksklusif lembaga legislatif. Di Indonesia, dalam gugusan trias politika dan pemisahan kekuasaannya yang termaktub dalam UUD NRI 1945, terdapat bentuk perwujudan prinsip *checks and balances* dalam hal legislasi, di mana Presiden sebagai organ eksekutif dinyakan dapat mengusulkan rancangan undang-undang kepada DPR. Dalam definisi yang mengamini bahwa legislasi adalah inkorporasi ide akan hukum, pengusulan rancangan undang-undang (RUU) kepada DPR adalah motor dari proses legislasi.

Proses legislasi sebagai sistem integral organ negara adalah sesuatu yang terorganisasi, terencana, dan sistematis, tidak spontan maupun tiba-tiba. Proses legislasi pada dasarnya adalah sebuah antitesis dari perkembangan konsep penyelenggaraan negara yang mejadi salah satu jaring pengaman bagi warga negara untuk memastikan bahwa hak asasi, hak warga negara, dan hak konstitusionalnya terjaga dengan transparansi dan kerunutan proses legislasi.[578] Dalam pemahaman sosiologi hukum tersebut, proses legislasi pada dasarnya harus memenuhi sejumlah standar dan menaati asas-asas umum pembuatan hukum. Proses legislasi juga pada dasarnya merupakan cara untuk melihat fisibilitas dari sebuah ide akan hukum. Adapun fisibilitas tersebut ditinjau dari empat hal, yaitu: mampu dilksaakan, dapat ditegakkan, sesuai dengan prinsip-prinsip jaminan hukum dan persamaan hak bagi sasaran yang diatur, dan aspiratif terhadap konstituen.[579] Legislasi adalah proses yang akan selalu

[578] Pierre Andre Cote, *The Interpretation of Legislation in Canada*, cet. ke-2, (Quebec: Les Editions Yvon Balais, Inc., 1991), hlm. 4.
[579] Stijn Debaene, Raf van Kuyck, dan Bea van Buggenhout, "Legislative Technique as Basis of a Legislative Drafting System," *Information and Communications Technology Law* Vol. 9 No. 2 (Juli 2010), hlm. 150.

berkembang, sesuai dengan perkembangan sebuah negara, konstitusinya, dan masyarakatnya.[580]

Proses legislasi dalam rangka menginkorporasikan sebuah norma hukum baik dalam rangka menciptakan norma hukum baru maupun untuk mengganti norma hukum yang sudah terinkorporasi sebelumnya pada dasarnya dibagi menjadi empat babak. Lima babak umum dalam proses legislasi adalah babak perencanaan, penyusunan, pembahasan (*scrutiny*), pengesahan, dan pengundangan.[581] Dalam mengamini keutuhan proses legislasi yang dibentuk oleh kelima bagian tersebut, bagian eksaminasi memiliki paling banyak variabel. Bergantung kepada kebutuhan dan bentuk sebuah negara, pembahasan dapat mencakup mekanisme konsultasi kepada masyarakat atau pemangku kepentingan, sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan dengan norma yang setara atau lebih tinggi, pratinjau teknis pelaksanaan, dan banyak variabel lainnya.

Istilah 'peraturan perundang-undangan' merujuk kepada setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh lembaga dan/atau pejabat negara yang menjalankan fungsi legislatif berdasarkan tata cara dan hukum yang berlaku.[582] Proses legislasi di Indonesia merupakan ranah dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dengan melibatkan berbagai lembaga negara lainnya. Proses serta mekanismenya diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan, antara lain:

1. UUD NRI 1945;

[580] Laurence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, (New York: Russel Sage Foundation, 1975), hlm. 269.

[581] I. Bogdanovskaia, "The Legislative Bodies in the Law: Making Process," https://www.nato.int/acad/fellow/97-99/bogdanovskaia.pdf, diakses 24 Juli 2019.

[582] Bagir Manan, *Peranan peraturan Perundang-Undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Armico, 1987), hlm. 13.

2. UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PUU);
3. UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) *juncto* UU No. 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Pertama atas UU MD3 *juncto* UU No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua ats UU MD3;
4. Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU PUU;
5. Peraturan Dewan Perwkilan Rakyat Republik Indonesia no. 1 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional;
6. Peraturan Dewan Perwakian Rakyat Republik Indonesia No. 2 Tahun 2012 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang; dan
7. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MD3 dan UU PUU.

UU PUU mendalilkan bahwa proses legislasi Indonesia terdiri dari lima tahap, yaitu tahap perencanan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Berikut dalah *status quo* proses legislasi di Indonesia sebagaimana diintisarikan dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.

a. Tahap Perencanaan

Alur perencanaan peraturan perundang-undangan terbagi berdsarkan lembaga negara atau asal dari usul pencanangan sebuah undang-undang. Sebagaimana dimuat dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945, DPR diberikan kewenangan sebagai

lembaga negara dengan kompetensi legislatif. Akan tetapi, terdapat beberapa lembaga negara lain yang juga dapat berkontribusi dalam tahap perencanan proses legislasi, salah satunya adalah lembaga Presiden. Didalilkan oleh Pasal 5 ayat (1) UUD NRI 1945 untuk mengusulkan atau mengajukan rancangan undang-undang (RUU) kepada DPR sebagai lembaga legislatif untuk kemudian dibahas. Selain itu, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diberikan kewenangan untuk mengusulkan RUU yang terkait dengan daerah oleh Pasal 22D ayat (1).

Dalam hal usul inisiatif berasal dari DPR, inisiatif akan sebuah undang-undang bisa dibahas berdasarkan Prolegnas yang sudah disusun, atau inisiatif fungsionaris DPR, seperti anggota, Komisi, gabungan Komisi atau Tim Asistensi Badan Legislasi (Baleg). Setelah ide tersebut muncul dalam DPR atau diusulkan oleh DPD atau Presiden, kemudian DPR dan/atau Pemerintah menyusun Naskah Akademik (NA) yang panduan penyusunannya termaktub dalam UU PUU. Semua RUU harus disertai dengan NA, kecuali untuk RUU Anggaran Pendpatan dan Belanja Negara (APBN), RUU Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (perppu) menjadi UU, serta RUU pencabutan UU atau RUU pencabutan perppu. Setelah penyusunan NA, usul terkait undnag-undang kemudian disusun dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) melalui Keputusan DPR.[583] Prolegnas sendiri terbagi menjadi Prolegnas Prioritas Tahunan dan Prolegnas Jangka Menengah yang berdurasi 5 tahun. Penyusunan

[583] Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No. 12 tahun 2011, LN XXX TLN XXX, Pasal 22 ayat (2).

sebuah usul undang-undang dalam prolegnas sendiri adalah tahap yang bisa saja dilewati, bergantung kepada urgensi materi muatan dari undang-undang yang diusulkan.[584] Apabila diambil dari Prolegnas, maka diambil secara berurut sesuai dengan skala prioritas yang sudah ditetapkan dalam Prolegnas. Rancangan tersebut kemudian dikoordinasikan dalam Baleg, untuk kemudian diadakan tindak lanjut berupa penerimaan dari Pimpinan DPR. Setelah diterima oleh Pimpinan DPR, RUU kemudian dihantarkan kepada anggota dalam Rapat Paripurna, untuk ditentukan apakah akan disetujui, disetujui dengan peruabahan, atau ditolak. Apabila diterima, kemudian RUU akan masuk ke tahap pembahasan. Dalam hal usul inisiatif atas RUU berasal dari DPD atau Presiden, maka DPD dan Presiden datang dengan NA dan RUU-nya,[585] yang kemudian akan dibahas dengan DPR, dengan pengecualian penyertaan NA yang sama seperti yang telah disebutkan di atas. Penyusunan tidak perlu mendapatkan persetujuan dari Presiden apabila RUU berasal dari Prolegnas. Akan tetapi, apabila RUU inisiatif DPR tersebut tidak diambil dari skala prioritas Prolegnas yang sudah ada, maka Presiden harus memberikan persetujuan atas prakarsa tindak lanjut dari usul RUU. Setelah diadakan persetujuan oleh Presiden, kemudian surat persetujuan Presiden kemudian disampaikan kepada menteri koordinator dan menteri.

Dalam hal RUU merupakan inisiatif DPD, mak sebelumnya, RUU tersebut harus sudah melalui proses sendiri dalam internal DPD. Penyusunan RUU

[584] *Ibid.*, Pasal 23 ayat (2) dan (3).
[585] *Ibid.*, Pasal 43 ayat (3).

dalam tubuh DPD sendiri nantinya akan menghasilkan NA dan disepakati dalam Rapat Paripurna DPD. Apabila disepakati menjadi RUU Usul DPD dalam Paripurna tersebut, maka NA akan disampikan oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan Presiden sebagaimana diatur dalam PMK No. 92/2012.

Setelah birokrasi terkait dengan persetujuan usulan RUU, kemudian dibentuk forum bersama antara Pemerintah, DPR, dan DPD. Pembahasan dalam forum ini adalah medium untuk memilah dan menyeleksi muatan RUU. Setelah selesai kemudian disepakati oleh ketiga pihak yang terlibat. Setelah kesepakatan tercapai, tahap perencanaan kemudian selesai dan masuk ke tahapan penyusnan RUU.

b. Tahap Penyusunan

Perpres No. 87 tahun 2014 tentang Penyusunan Prolegnas pada Pasal 51 menyebutkan bahwa tahap penyusunan terdiri dari:

1. Penyusunan RUU pasal demi pasal sebagaimana telah ditetapkan panduannya dalam lampiran UU PUU;
2. Harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi. Dalam tahap ini, RUU setelah dibuat dari pasal per pasal kemudian diharmonisasikan ke dalam norma hukum yang sudah berlaku. Pasal 51 Perpres No. 87 tahun 2014 memuat bahwa harmonisasi dilakukan terhadap UUD NRI 1945, Pancasila, dan undang-undang lainnya. Proses harmonisasi menjadi medium untuk memastikan bahwa RUU disusun dengan materi muatan yang konstitusional, sesuai

dengan nilai-nilai Pancasila, dan undang-undang lainnya secara materil. Tahap ini juga harus memastikan bahwa RUU melewati proses yang sesuai dengan teknik penyusunan undang-undang secara formal. Selain itu, disepati juga rung lingkup substansi yang dimuat dalam RUU; dan

3. Dilakukan penyusunan NA terkhusus untuk RUU yang berasal dari inisiatif DPR. Penyusunan NA bagi RUU inisiatif DPD dan Presiden sudah disampaikan pada awal perencanaan.

c. Tahap Pembahasan

Sebagaimana dimuat dalam Pasal 67 UU PUU, tahap pembahasan dilakukan dalam dua tingkat. Tingkat pertiama adalah pembahasan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Baleg, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus (Pansus). Pembahasan tingkat kedua adalah dalam rapat paripurna. Apabila sebuah RUU merupakan hasil inisiasi DPD atau berhubungan dengan daerah, maka DPD memiliki kewenangan untuk ikut serta dalam tahap pembahasan. Pada dasarnya, pada tahap pembahasan, materi muatan dan penggunaan kalimat dalam RUU dijadikan sebagai bahan argumentasi dan pihak yang mengusulkan RUU akan menjadi pihak yang menyediakan penjelasan atas pertanyaan-pertanyaan yang dilontarkan oleh lembaga lain yang turut serta dalam Pembahasan. Skenario dalam tahap pembahasan terbagi sesuai dengan lembaga negara yang memprakarsai atau mengajukan usulan akan sebuah RUU. Apabila RUU berasal dari DPR, maka

Presiden yang memberikan kontestasi, dan DPR memberikan penjelasan, begitu pula sebaliknya dengan usul RUU dari Presiden dan/atau DPD.[586]

d. Pengesahan dan Pengundangan

Pasal 72 (1) UU PUU menyimpulkan proses pembahasan dengan penyampaian RUU yang telah disetujui oleh para pihak yang terlibat dalam pembahasan. Setelah disampaikakan, kemudian masuk ke dalam tahap pengesahan. Naskah RUU kemudian ditandatangani oleh pimpinan DPR dan disampaikan kepada Presiden untuk ditandatangani. Sebuah RUU akan sah menjadi undang-undang dalam dua skenario. Skenario pertama termuat dalam ketentuan Pasal 73 ayat (1) di mana Presiden menandatangani RUU dalam kurun waktu tiga puluh hari setelah persetujuan Pembahasan tercapai. Penandatanganan akan menyebabkan sebuah RUU sah dalam kurun waktu tersebut. Skenario kedua termuat dalam Pasal 73 ayat (2) yang menyatakan bahwa sebuah RUU akan sah dan menjadi undnag-undang apabila setelah lewat kruun waktu 30 hari dari sejak hari persetujuan RUU, Presiden tidak membubuhkan tanda tangannya.

Peraturan Negara sebagai tambahan kewenangan MPR adalah peraturan perundang-undangan yang memuat norma *staatsgrundgesetz*. Muatan *staatsgrundgesetz* dalam Peraturan Negara menempatkan Peraturan negara berada lebih tinggi dibandingkan undang-undang, yang adalah produk dari proses legislasi. Karenanya, Tim Perumus menilai adanya konsekuensi logis dari digunakannya Peraturan Negara sebagai salah satu norma sinkronisasi

[586] UU PUU, Pasal 68 ayat (2).

untuk harmonisasi dalam tahap penyusunan sebuah RUU dalam proses legislasi. Selain merupakan konsekuensi logis, hamonsasi norma peraturan perundang-undangan dengan norma yang lebih tinggi di atasnya juga dimaksudkan untuk mencegah adanya ketidakpastian hukum. Menggunakan norma hukum yang lebih tinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam proses legislasi juga ditujukan untuk mencegah adanya pengujian atau peninjauan kembali akan norma hukum yang lebih rendah. Pada dasarnya, signifikansi harmonisasi dalam tahap penyusunan dalam proses legislasi bertujuan untuk meminimalisasi celah dilakukannya *judicial review*.

2.3.2.1.4. Penyertan Peraturan Negara dalam Konsiderans Peraturan Perundang-Undangan

Dalam tiap peraturan perundang-undangan, terdapat bagian yang membuka peraturan perundang-undangan sebelum masuk ke dalam pasal pertama yang dimuatnya. Bagian pembuka dalam sebuah peraturan perundang-undangan memuat lambang negara, judul, ucapan syukur, kemudian konsiderans, atau bagian rincian pertimbangan, bagian mengingat, pernyataan persetujuan antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat, dan kemudian kalimat penetapan. Kata menimbang dalam konsiderans peraturan perundang-undangan merujuk pada latar belakang yang melandasi pembentukan peraturan perundang-undanga.[587] Setidak-tidaknya, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, harus memuat landasan filosofis, sosiologis, dan landasan yuridis. Tiga jenis landasan minimal yang tersebut juga direkognisi oleh UU PUU dalam lampirannya, yang membentuk materi konsiderans.

[587] Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya,* (Yogyakarta: Kanisius, 19), hlm. 108.

Lampiran UU PUU mendefinisikan ketiga landasan sebagai:

A. *Landasan Filosofis*

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber ari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

B. *Landasan Sosiologis*

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengennai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

C. *Landasan Yuridis*

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atay alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitdan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-

undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu antara lain peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undag sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai atau peraturannya sama sekali belum ada.

Dari penjelasan yang diberikan oleh Lampiran UU PUU di atas, dapat disimpulkan beberapa hal. Terkait dengan landasan filosofis, disebutkan dan dijabarkan keterkaitan peraturan perundang-undangan dengan norma-norma yang lebih tinggi, yaitu Pancasila sebagai *grundnorm* atau norma dasar negara, dan Pembukaan UUD 1945 sebagai *staatsfundamentalnorm* atau norma fundamental negara.[588] Hal-hal yang dikategorikan sebagai landasan filosofis dalam konsiderans merujuk pada falsafah negara, seperti kedaulatan rakyat, atau prinsip umum hak asasi manusia. Landasan sosiologis menyebutkan kebutuhan masyarakat akan sebuah norma hukum sebagai latar belakang dibentuknya peraturan perundang-undangan, dan bertolak pada perkembangan masyarakat. Sedangkan landasan yuridis adalah dasar kewenangan hukum dari pembentukan peraturan perundang-undangan. Penggunaan dan pembeda antara bagian konsiderans 'menimbang' dan bagian konsiderans 'mengingat' adalah pada penjabaran pertimbangan dan klasifikasi masing-masing landasan yang dimuatnya. Bagian

[588] Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan,* hlm. 44-45.

menimbang memuat landasan filosofis dan landasan sosiologis, sementara bagian mengingat memuat landasan yuridis. Contoh konkret dari bentuk konsiderans menimbang dan mengingat Tim Perumus ambil dari bagian konsiderans UU PUU sebagai berikut:

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang : a. bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin pelindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

b. bahwa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang

membentuk peraturan perundang-undangan;

c. bahwa dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga perlu diganti;

d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu membentuk Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Mengingat : Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tim Perumus memandang bahwa dengan *status quo* di mana Ketetapan MPR/S masih ada yang berlaku dan adanya penambahan kewenangan MPR untuk membentuk Peraturan Negara, bagian konsiderans secara logis akan memiliki kanal untuk menggunakan Peraturan Negara atau Ketetapan MPR/S. Konsekuensi logis dari integrasi dan penguatan status hukum Ketetapan MPR/S dan Peraturan Negara yang berada setingkat lebih tinggi daripada undang-

undang dan lebih tinggi daripada peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang menjadikan norma yang dimuat oleh Peraturan Negara yang akan datang serta Ketetapan MPR/S yang masih berlaku memiliki superioritas dibandingkan dengan norma yang di muat di peraturan perundang-undangan di bawahnya tersebut. Karenanya, Tim Perumus menyimpulkan bahwa bagian konsiderans dapat memuat Peraturan Negara yang akan datang ataupun Ketetapan MPR/S yang masih berlaku dan relevan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang akan dibuat di masa datang.

2.3.2.1.5. Peninjauan TAP MPR/MPRS yang Masih Berlaku

Apabila melihat dalam kewenangan MPR yang terdapat dalam UUD 1945, istilah Ketetapan MPR tidak dikenal dalam UUD 1945. Istilah Ketetapan MPR ini baru muncul saat sidang pertama Majelis Permusyaratan Rakyat Sementara (MPRS) karena adanya kewenangan MPR untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara.[589] Akan tetapi, oleh karena pada saat itu MPR masih bersifat sementara, maka produk hukum yang dikeluarkan ialah Ketetapan MPR Sementara (Tap MPRS). Adanya Tap MPRS ini merupakan konsekuensi logis dari wewenang yang dimiliki MPR berdasarkan Pasal 3 UUD 1945, yang berbunyi: "*Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara".* Frasa "menetapkan" dalam Pasal 3 UUD 1945 tersebut lah yang menjadi alasan dinamakannya Ketetapan MPRS.

Tap MPRS pertama yang dikeluarkan ialah Tap MPRS No. 1 Tahun 1960 tentang Manifesto Politik

[589] Meirina Fajarwati, "Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, No. 1, (2018), hlm. 72 (70-89).

Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara (GBHN). Tap MPRS ini dilatarbelakangi oleh adanya amanat dari Presiden Soekarno pada Pembukaan Sidang Pertama MPRS tanggal 10 November 1960. Pada sidang tersebut, Presiden Soekarno menyampaikan kedudukan MPRS yang memiliki kewenangan untuk menetapkan UUD dan GBHN. Akan tetapi, oleh karena pada saat itu belum dimungkinkan bagi MPRS untuk menetapkan UUD, maka tugas pertama yang harus dilakukan oleh MPRS saat itu ialah menentukan GBHN. Adanya kewenangan MPRS untuk menentukan GBHN ini dikarenakan kedudukan MPRS pada saat itu merupakan lembaga negara tertinggi.

Status dan kedudukan Tap MPRS tersebut, secara yuridis disahkan sebagai salah satu peraturan perundang-undangan di Indonesia dengan dikeluarkannya Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Dalam Lampiran II Tap MPRS tersebut, ditentukan bahwa terdapat dua muatan dari Ketetapan MPR, yaitu: (1) memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif dilaksanakan dengan Undang-undang; dan (2) memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif dilaksanakan Keputusan Presiden.[590]

Kemudian, status "sementara" yang melekat pada lembaga MPR berlangsung hingga tahun 1971. Pada saat itu MPR bersifat sementara karena keanggotaan MPR tidak dipilih berdasarkan mekanisme pemilihan umum, melainkan diangkat seluruhnya oleh Presiden. Sejak diadakannya pemilihan umum untuk memilih anggota

[590] Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan,* (Jakarta: Kanisius, 2011), hlm. 73.

MPR, tepatnya pada tahun 1971, MPR sudah tidak bersifat sementara lagi, melainkan sudah berbentuk permanen. Dengan berubahnya nama kelembagaan MPRS menjadi MPR, maka berubah pula nomenklatur produk hukum yang dihasilkan oleh MPR, yakni dari Tap MPRS menjadi Ketetapan MPR (Tap MPR).

Keberadaan Tap MPR pasca pemilu tahun 1971 ini juga terus diperkuat dengan dikeluarkannya Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Berdasarkan Pasal 3 ayat (2) Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, dinyatakan bahwa TAP MPR merupakan putusan MPR sebagai pengemban kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang MPR.

Kedudukan MPR sebagai lembaga negara tertinggi dan kewenangan yang dimiliki MPR untuk menetapkan GBHN, mengakibatkan muatan Tap MPR yang dikeluarkan oleh MPR dapat bersifat mengatur (*regeling)* maupun memutuskan (*beschikking).* Dimasukkannya Tap MPR dalam salah satu hierarki peraturan perundang-undangan pada saat itu merupakan konsekuensi logis dari adanya sifat pengaturan yang dimiliki oleh Tap MPR.

Terdapatnya berbagai permasalahan pada masa orde lama maupun orde baru menimbulkan munculnya tuntutan dari masyarakat untuk MPR melakukan perubahan UUD 1945. Adanya perubahan UUD 1945 ini memberikan dampak yang sangat signifikan bagi kelembagaan MPR, yakni berubahnya kedudukan, tugas, dan wewenang yang dimiliki oleh MPR. MPR yang sebelumnya memiliki kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara berubah menjadi lembaga yang memiliki kedudukan sejajar dengan lembaga negara lainnya. Perubahan kedudukan MPR ini juga berimplikasi

pada perubahan wewenang yang dimiliki oleh MPR. Salah satu perubahan kewenangan yang dimiliki MPR ialah MPR tidak lagi berwenang untuk menetapkan GBHN. Selain itu, MPR juga tidak berwenang untuk memilih maupun menjatuhkan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Berubahnya kedudukan dan kewenangan MPR tersebut juga memberikan implikasi terhadap materi muatan Tap MPR yang dapat dikeluarkan oleh MPR. Oleh karena itu, pada Sidang Tahunan MPR Keempat Tahun 2002, MPR memutuskan untuk dilakukan pengkajian ulang terhadap materi muatan dan keberadaan 139 Tap MPRS dan Tap MPRS sebagai salah satu sumber hukum di Indonesia. Hasil kajian tersebut kemudian akan diambil putusannya pada sidang MPR tahun 2003.[591]

Adanya penugasan kepada MPR untuk meninjau kembali materi dan kedudukan Tap MPR ini dilatarbelakangi karena adanya pemikiran dari Panitia Ad Hoc (PAH) I BP MPR bahwa setelah diubahnya UUD 1945, maka MPR tidak lagi dapat membuat produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling).* Selain itu, terdapat pula beberapa materi muatan Tap MPRS yang sudah tidak sesuai dengan materi muatan Tap MPR yang seharusnya, seperti Tap MPRS No. III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno Menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup; Tap MPR tentag Referendum, dll. Penugasan kepada MPR tersebut secara konstitusional dicantumkan dalam Pasal 1 Aturan Tambahan UUD 1945 hasil perubahan keempat yang mengamanatkan agar MPR melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Tap MPRS dan Tap MPRS untuk diambil putusannya pada Sidang MPR tahun 2003. Hasil dari peninjauan MPR tersebut

[591] R. Nazriyah, "Status Hukum Ketetapan MPR/S Setelah Perubahan UUD 1945", *Jurnal Hukum*, Vol. 12, No. 28, (2005), hlm. 26. (26-45),

kemudian dituangkan dalam Tap MPRS Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Dalam Tap MPR Nomor I/MPR/2003, terdapat 139 Tap MPRS dan Tap MPR yang telah ditinjau materi dan status hukumnya. Status Tap MPRS dan Tap MPR berdasarkan Tap MPR Nomor I/MPR/2003 dibagi ke dalam 6 (enam) kelompok, yang masing-masing dicantumkan dalam pasal-pasal, yaitu sebagai berikut:[592]

1. Pasal 1, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, terdiri dari 8 Ketetapan;
2. Pasal 2, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan, terdiri dari 3 Ketetapan;
3. Pasal 3, mengenai Ketetapan MPR yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004, terdiri dari 8 Ketetapan;
4. Pasal 4, mengenai Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang, terdiri dari 11 Ketetapan;
5. Pasal 5, mengenai Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang tetap berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib Baru oleh MPR Hasil Pemilu 2004, terdiri dari 5 Ketetapan;
6. Pasal 6, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final (*einmalig)*, telah

[592] Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003

dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan, terdiri dari 104 Ketetapan.

Berdasarkan Tap MPR Nomor I/MPR/2003, terdapat total 13 Tap MPR dan Tap MPRS yang masih berlaku, yaitu:

1. Ketetapan MPRS No. 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.
2. Ketetapan MPR No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi Dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.
3. Ketetapan MPR No V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur.
4. Ketetapan MPRS No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera. (dalam perkembangan terakhir telah terbentuk UU No. 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan)
5. Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN.
6. Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam NKRI.
7. Ketetapan MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
8. Ketetapan MPR No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Indonesia.

9. Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polri.
10. Ketetapan MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
11. Ketetapan MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
12. Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN.
13. Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolahan Sumber Daya Alam.

Tap MPR setelah amandemen UUD 1945 menimbulkan berbagai perbedaan pendapat terhadap status hukumnya. Ada yang berpandangan bahwa setelah amandemen UUD 1945 seluruh Tap tidak berlaku lagi karena MPR bukan sebagai lembaga negara tertinggi. Sedangkan, terdapat pandangan yang lebih demokratis yaitu perlu dilakukannya penyaringan berdasarkan kepentingan terhadap Tap MPR yang ada sejak tahun 1960.[593] Akan tetapi, kemudian MPR mencoba menjawab persoalan tersebut dengan dikeluarkannya Tap MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Setelah dikeluarkannya Tap MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, timbul pula persoalan lain, yakni mengenai penegasan materi dan status hukum Tap MPR dan Tap MPRS yang masih berlaku dalam peraturan perundang-undangan. Dengan ketentuan Pasal 4 Tap MPR, undang-

[593] R. Nazriyah, "Status Hukum Ketetapan MPR/S Setelah Perubahan UUD 1945", hlm. 26.

undang yang merupakan produk hukum DPR dapat memengaruhi keberlakuan Tap MPR dan Tap MPRS. Padahal, sejatinya, suatu peraturan diubah atau diabut oleh lembaga yang mengeluarkannya. Dalam hal ini, MPR sebagai lembaga yang mengesahkan Tap MPR dan Tap MPRS dapat mencabut atau mengubah Tap MPR dan Tap MPRS yang bersangkutan melalui Peraturan Negara.

2.3.1.3. Pengembalian Kewenangan MPR atas GBHN

Dalam perspektif historis, kebijakan penyusunan "haluan negara" dalam pembangunan nasional di awal kemerdekaan merujuk pada Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang diusulkan untuk menetapkan GBHN karena lembaga MPR dan DPR belum terbentuk.[594] Atas usulan tersebut, pemerintah menerbitkan Maklumat Wakil Presiden No. X tahun 1945 sebagai dasar hukum yang menguatkan KNIP untuk menyusun GBHN.[595]

Substansi dari Maklumat ini adalah arah pembangunan nasional yang kemudian dikenal dengan "Plan Produksi Tiga Tahun RI".[596] Rencana ini disusun oleh Menteri Urusan Bahan makanan yaitu I. J Kasimo yang bertujuan untuk mencapai swasembada pangan melalui langkah-langkah strategis seperti pemanfaatan lahan kosong, intensifikasi pertanian, penyediaan kebun bibit, dan transmigrasi.[597] Pada akhirnya rencana ini tidak berjalan dikarenakan adanya agresi militer Belanda. Sebelumnya, Badan Perancang Ekonomi dibentuk pada tahun 19 Januari 1947 yang disusun oleh Menteri Kemakmuran Zaman yaitu A. K. Gani untuk merancang konsep pembangunan nasional melalui upaya

[594] Imam Syafi'i, "Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Arah Pembangunan Nasional: PerspektifHistoris", *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi*, Ed. 02, (Februari, 2018), hlm. 103.

[595] Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001), hlm. 41.

[596] Imam Syafi'i, "Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Arah Pembangunan Nasional: Perspektif Historis", hlm. 103.

[597] Imam Subkhan, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia", *Jurnal Aspirasi*, 5, Nomor 2 (2014), hlm. 135.

nasionalisasi aset-aset negara yang sebelumnya dikuasai dan dikelola oleh pemerintah kolonial.[598]

Kemudian, Ditolaknya pidato pertanggungjawaban "Nawaksara" Presiden Soekarno pada Sidang Umum ke IV MPRS menjadi salah satu momen penting dalam sejarah politik di Indonesia.[599] MPRS menolak dan mencabut gelar "Pemimpin Besar Revolusi" sehingga Presiden Soekarno tidak lagi menjabat presiden mandataris MPRS.[600] MPRS kemudian menunjuk Soeharto sebagai pejabat presiden sejak tanggal 12 Maret 1967.[601] Manifesto politik yang selama era Orde Lama menjadi pijakan penting dalam arah pembangunan nasional digantikan dengan dengan dokumen GBHN.[602]

Satu tahun setelah menunjuk Presiden Soeharto, MPRS belum menyusun dokumen GBHN. Oleh karenanya, di masa-masa awal, MPRS memberikan kewenangan kepada presiden untuk menyusun rencana pembangunan lima tahun (Repelita) selain ditugaskan untuk melakukan perampingan terhadap jumlah partai politik, dan menyelenggarakan pemilihan umum. Penyusunan Repelita memiliki tujuan utama untuk menyediakan pangan, pakaian, perumahan, penciptaan lapangan pekerjaan, dan pendidikan yang berpijak pada dua aspek pembangunan yakni pertanian serta industri dan teknologi pertanian. Menurut Presiden Soeharto, GBHN harus disusun dan dikaitkan dengan program pembangunan yang bersifat jangka pendek terutama di sektor pertanian dan jangka panjang yang memiliki fokus pada pengembangan industri dan teknologi pertanian. Pertanian dan

---

[598] *Ibid*, hlm. 134.

[599] Imam Syafi'i, "Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Arah Pembangunan Nasional: PerspektifHistoris", hlm. 106.

[600] *Ibid.*

[601] *Ibid.*

[602] *Ibid.*

industri harus memiliki pijakan yang setara untuk mencapai tujuan menjadikan Indonesia sebagai negara industri yang kuat dengan sistem pertanian modern.[603]

Namun, setelah runtuhnya rezim Orde baru, terjadinya reformulasi ketatanegaraan di Indonesia di mana terdapat perubahan dari kedudukan MPR, Presiden, hingga amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Sejak tahun 2007, GBHN sebagai landasan konstitusional sudah tidak lagi digunakan dan digantikan dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang memiliki durasi selama 20 tahun. [604]

Wacana memunculkan kembali GBHN sesungguhnya bentuk keresahan banyak kalangan yang menilai pembangunan nasional.[605] Dari kalangan elit politik, ide menggunakan kembali GBHN sebagai landasan pembangunan nasional muncul dari Megawati Soekarnoputri pada acara refleksi politik tahun 2013.[606] Ide memunculkan kembali GBHN disambut baik oleh Sidarto Danusubroto yang saat itu menjadi Ketua MPR RI tahun 2013-2014. Menurutnya, pembangunan nasional yang saat ini diatur oleh SPPN dan instrumen di bawahnya tidak memiliki arah yang jelas dan tidak ada jaminan keberlanjutan pembangunan karena menyesuaikan karakter pemerintah hasil pemilihan umum yang terkadang berbeda. Pada tahun 2014, Presiden Indonesia ketiga, B. J Habibie kembali menyampaikan pentingnya menghidupkan GBHN agar pembangunan nasional dapat lebih fokus dan berkesinambungan.[607]

---

[603] Retnowati Abdulgani-Knapp, *Soeharto, The Life and Legacy of Indonesia's Second President:the Authorised Biography*, (Singapura: Marshall Cavendish, 2007), hlm. 99, 186, dan 224.

[604] Imam Syafi'i, "Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Arah Pembangunan Nasional: Perspektif Historis", hlm. 109.

[605] *Ibid.*

[606] *Ibid.*

[607] *Ibid*, hlm. 111.

Setelah GBHN dihapuskan, haluan negara menjadi terpotong-potong ketika presiden berganti, yang oleh Undang-Undang kekuasaan presiden dibatasi maksimal 10 tahun.[608] Setahun kemudian, pada tahun 2014, dalam sebuah diskusi bertajuk "Proses Transformasi Pembelajaran Karakter Bangsa sebagai Implementasi UUD 1945" yang diselenggarakan di Gedung MPR, Presiden Indonesia ketiga, B.J Habibie menyampaikan kembali pentingnya menghidupkan GBHN agar pembangunan nasional dapat lebih fokus dan berkesinambungan.[609]

Pasca reformasi, yang seringkali terlewatkan dalam setiap perdebatan tentang relevansi GBHN adalah keberadaan Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 25 Tahun 2004 (UU SPPN) yang selama ini dijadikan sebagai landasan dalam penyusunan dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), meskipun dalam praktiknya pembangunan nasional cenderung ditentukan oleh visi misi presiden terpilih dalam sebuah pemilu.[610] UU SPPN tidak pernah dijadikan landasan oleh negara, terutama eksekutif, untuk menyusun program pembangunan nasional, juga oleh lembaga legislatif yang tidak pernah menjadikan UU SPPN sebagai indikator untuk menilai dan mengawasi kinerja eksekutif.[611]

Dapat dilihat bahwa saat ini kurangnya mekanisme *checks and balances* antara lembaga legislatif dan eksekutif dalam pembangunan nasional. Walaupun dalam pembentukan undang-undang terkait memang diperlukan peran DPR dan Presiden untuk

---

[608] Jurnal Parlemen, "Kembalikan MPR dan GBHN Berarti Harus Amandemen Konstitusi", http://www.jurnalparlemen.com/view/7156/kembalikan-mpr-dan-gbhn-berarti-harus-amandemen-konstitusi.html, diakses pada Kamis, 27 Juni 2018

[609] Imam Syafi'i, "Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Arah Pembangunan Nasional: PerspektifHistoris", hlm. 101.

[610] *Ibid*, hlm. 111.

[611] *Ibid*, hlm. 112.

mengesahkan undang-undang tersebut, namun tidak adanya mekanisme pengawasan bahwa apakah pembangunan nasional tersebut dilaksanakan sebagaimana yang tertera dalam SPPN atau tidak. Hal ini menyebabkan pembangunan nasional cenderung kepada *executive heavy* atau hanya menitikberatkan pembangunan kepada lembaga eksekutif saja. Padahal, seluruh lembaga negara, termasuk juga MPR, juga berhak untuk terjun langsung dalam perencanaan hingga pengawasan pembangunan nasional.

2.3.1.4. Reformulasi Sidang Tahunan MPR

2.3.1.4.1. Sejarah Penyelenggaraan Sidang Tahunan MPR

Sebelum amandemen UUD NRI 1945, Presiden merupakan mandataris MPR. Ketentuan ini termaktub pada Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak." Kewenangan MPR dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden bersumber pada posisi MPR yang merupakan penjelmaan rakyat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menentukan bahwa "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyarawatan Rakyat." Pada masa itu, Sidang Tahunan diselenggarakan setiap tahun sehingga menjadi sebuah konvensi ketatanegaraan di Indonesia.

Sidang Umum MPR Tahun 1999 menghasilkan keputusan bahwa setiap tahun akan diselenggarakan Sidang Tahunan MPR. Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 butir 9 *jo.* Pasal 49 ayat (2) TAP MPR Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR, Sidang Tahunan MPR dilaksanakan dengan maksud menjalankan agenda mendengar pidato Presiden mengenai pelaksanaan Ketatapan MPR. Selain itu, Sidang Tahunan juga

dimaksudkan untuk mengontrol semua lembaga tinggi negara yang ada atas tugas dan kewajiban yang diemban tiap-tiap lembaga negara, khususnya Presiden, yang telah mendapat limpahan tugas dan wewenang serta mandat dari MPR dalam rangka menyukseskan dan mengamankan pembangunan nasional.

Pada masa Orde Baru, bentuk pertanggungjawaban kinerja seluruh lembaga tinggi negara adalah sebuah kewajiaban terhadap MPR dalam mekanisme sidang tahunan MPR. Atas laporan kinerja tersebut, MPR membentukan Ketetapan MPR (TAP MPR) tentang penerimaan atas laporan pertanggungjawaban lembaga-lembaga tinggi negara.[612] Namun, dalam rentang waktu 1999—2003, sidang tahunan MPR diperlukan terkait dengan proses perubahan UUD NRI 1945 yang disepakati secara bertahap dalam rentang waktu tersebut sebagai satu rangkaian proses perubahan.[613]

Sidang Tahunan MPR pertama kali dilakukan berdasarkan TAP MPR Nomor II/MPR Tahun 1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR. Ketetapan MPR tersebut kemudian disempurnakan dengan TAP MPR Nomor III/MPR/2000 dalam Sidang Tahunan MPR. Berdasarkan TAP tersebut, pada awal gerakan reformasi dilakukan perubahan pada aspek fundamental kehidupan berbangsa dan bernegara, yakni dengan diubahnya UUD 1945. Perubahan konstitusi dilakukan melalui Sidang Tahunan MPR dengan rincian sebagai berikut:

---

[612] Jefri Riwu Kore, "Konsep Lembaga Negara dan Sidang Tahunan MPR RI (Akuntabilitas dan Transparansi Publik Kinerja Lembaga Negara," Makalah disampaikan pada Seminar Provinsi Anggota MPR RI bekerja sama dengan Universitas Nusa Cendana Kupang pada Selasa, 22 September 2015

[613] Janedri M. Gaffar, "Sidang Tahunan MPR 2015," https://nasional.sindonews.com/read/1030328/18/sidang-tahunan-mpr-2015-1438915322 diakses 26 Juni 2019.

1. perubahan pertama pada Sidang Tahunan MPR pada 7—18 Agustus 2000;
2. perubahan kedua pada Sidang Tahunan MPR pada 1—9 November 2001;
3. perubahan ketiga pada Sidang Tahunan MPR pada 1—11 Agustus 2002; dan
4. perubahan keempat pada Sidang Tahunan MPR pada 1—8 Agustus 2003.

Selain amandemen UUD 1945, MPR mengeluarkan beberapa produk hukum lainnya. Pada tahun 2000, Sidang Tahunan MPR menghasilkan TAP MPR Nomor VI/MPR/200 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Hal ini dilakukan sebagai realisasi dari salah satu tuntutan reformasi yang dikumandangkan oleh rakyat Indonesia pada tahun 1998 dengan tujuan mengakhiri kerancuan dan tumpang tindih antara peran dan fungsi TNI sebagai kekuatan pertahanan negara dan Kepolisian Negara RI sebagai kekuatan keamanan dan ketertiban masyarakat.[614] Produk hukum MPR selanjutnya dikeluarkan pada Sidang Tahunan MPR tahun 2003 yang menghasilkan 2 TAP MPR, yakni TAP MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketaetapan MPRS dan MPR tahun 1960 sampai 2002 dan TAP MPR Nomor II/MPR/2003 tentang Perubahan Kelima Ketetapan MPR Nomor II/MPR/2003 tentang Peraturatn Tata Tertib MPR RI.

Hasil amandemen UUD 1945 membawa sejumlah perubahan signifikan yang juga mempengaruhi penyelenggaraan Sidang Tahunan 1945. Bunyi Pasal 1 ayat

[614] Ni'Matul Huda, "Kontroversi Dasar Hukum Sidang Istimewa MPR dan Maklumat Presiden 23 Juli 2001 (Tinjauan Yuridis Ketatanegaraan)," *Jurnal Hukum 8*, No. 16 (Maret, 2001), hlm. 94.

(2) UUD NRI 1945 berubah menjadi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Sebagai konsekuensi logis, Sidang Tahunan MPR tidak lagi menjadi forum pertanggungjawaban Presiden karena MPR pun tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara yang memilih Presiden.

Pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono 2004—2014, kebiasaan ketatanegaraan Sidang Tahunan ditiadakan dan MPR hanya bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun. Hal ini sesungguhnya sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 2 ayat (2) UUD NRI 1945. Peran MPR hanya sebatas menjalankan tugas untuk mensosialisasikan hasil-hasil amandemen UUD NRI 1945 dan melantik Presiden dan Wakil Presiden.[615]

2.3.1.4.2. *Status quo*

Selama pemerintahan Joko Widodo, tradisi tahunan penyelenggaraan Sidang Tahunan kembali dihidupkan. Terhitung sejak 2015 hingga 2018, Sidang Tahunan MPR dilaksanakan tiap tahunnya. Sidang Tahunan MPR memiliki agenda sebagai berikut:

1. Penyampaian laporan kinerja MPR;
2. Laporan kinerja lembaga negara kepada publik tentang pelaksanaan UUD NRI 1945;
3. Pidato Presiden dalam rangka laporan kinerja;
4. Pidato kenegaraan Presiden dalam rangka hari ulang tahun kemerdekaan Republik Indonesia.[616]

Jika melihat praktik penyelenggaraannya, berbeda dengan pelaksanaan Sidang Tahunan terdahulu, pada Sidang

[615] R. Nazriyah, "Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Hukum dan Pembangunan 47*, No. 1 (Januari—Maret), hlm. 56—57.
[616] MPR, *Peraturan MPR tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, PerMPR No. 1 Tahun 2014, Ps. 155.

Tahunan yang dilaksanakan kini hanya Presiden yang memberikan laporan.[617] Hal ini bertentangan dengan Pasal 66 ayat (4) *jo.* Pasal 155 ayat (1)—(2) Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia. Pasal 66 ayat (4) Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014 berbunyi "MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka memfasilitasi lembaga-lembaga negara menyampaikan laporan kinerja."

Dalam keempat pidato tersebut, Presiden Joko Widodo memberikan laporan kinerja lembaga-lembaga tinggi negara dengan sangat singkat sehingga tidak komprehensif. Berikut laporan kinerja MPR yang disampaikan Presiden Joko Widodo sebagai contoh:

1) Sidang Tahunan MPR Tahun 2015

MPR telah membangun tradisi politik yang baik. Menjelang pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, Pimpinan MPR melakukan silaturahim kepada tokoh-tokoh bangsa, menyampaikan undangan secara langsung kepada Presiden dan Wakil Presiden terpilih; juga kepada teman bertanding dalam pilpres yang lalu. MPR juga sedang melakukan gerakan nasional untuk membangun karakter bangsa dengan manifesto

[617] Untuk melihat transkrip pidato Presiden, lihat
1. Sidang Tahunan MPR Tahun 2015 di https://setkab.go.id/pidato-presiden-republik-indonesia-di-depan-sidang-tahunan-mpr-ri-tahun-2015-jakarta-14-agustus-2015/;
2. Sidang Tahunan MPR Tahun 2016 https://setkab.go.id/pidato-presiden-republik-indonesia-di-depan-sidang-tahunan-majelis-permusyawaratan-rakyat-republik-indonesia-tahun-2016/;
3. Sidang Tahunan MPR Tahun 2017 di https://setkab.go.id/transkip-pidato-kenegaraan-presiden-republik-indonesia-dalam-rangka-hari-ulang-tahun-ke-72-kemerdekaan-republik-indonesia-tahun-2017-pada-sidang-bersama-dpr-ri-dan-dpd-ri-16-agustus-2017-di-gedung-dp/; dan
4. Sidang Tahunan MPR Tahun 2018 di https://tirto.id/naskah-lengkap-pidato-presiden-jokowi-di-sidang-tahunan-mpr-ri-2018-cSSs

"Ini Baru Indonesia" dan terus melakukan sosialisasi Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika, dan NKRI.

Selain itu, mengawali pelaksanaan wewenang yang diatur dalam UUD 1945, MPR periode 2014-2019 telah mengadakan sidang untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden Terpilih hasil Pilpres 2014, di tengah keraguan masyarakat terhadap kesungguhan MPR untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden Terpilih.

2) Sidang Tahunan MPR Tahun 2016

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

Kita juga menyambut baik gagasan MPR untuk mengkaji sistem perencanaan pembangunan nasional jangka panjang. Dalam era kompetisi global sekarang ini, kajian seperti itu kita harapkan dapat mendukung perencanaan pembangunan yang lebih terintegrasi, berwawasan ke depan, dan berkesinambungan.

3) Sidang Tahunan MPR Tahun 2017

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

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

Terhadap tugas pengkajian sistem ketatanegaraan UUD 1945 serta pelaksanaannya, MPR telah berhasil memformulasikan Penataan Sistem Perekonomian Nasional, yang kita harapkan dapat mendukung suksesnya pemerataan pembangunan secara berkeadilan. Adapun terhadap tugas penyerapan aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan UUD 1945, MPR telah memfasilitasi sejumlah kegiatan kebangsaan guna memperluas penerapan etika kehidupan berbangsa dan bernegara di segenap kalangan masyarakat. Sementara itu, DPR juga terus melanjutkan reformasi internalnya dan menjadi lembaga representasi rakyat yang makin modern dan dipercaya.

4) Sidang Tahunan MPR Tahun 2018

Selama setahun terakhir, MPR sesuai tugas konstitusionalnya terus berusaha untuk berperan sebagai rumah aspirasi bersama, rumah kebangsaan, serta pengawal ideologi Pancasila dan kedaulatan rakyat. Dalam menunaikan perannya, MPR antara lain

telah mengawal dan memberikan jaminan bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia harus mencerminkan semangat dan jiwa yang merupakan implementasi dari nilai Pancasila, UUD 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika. Untuk itu, MPR telah membentuk Panitia Ad Hoc (PAH) yang diberi tugas untuk mempersiapkan materi tentang reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional serta Penyempurnaan Sistem Ketatanegaraan di negeri kita.

MPR juga terus melanjutkan upaya revitalisasi dan reaktualisasi Pancasila sebagai dasar negara, ideologi bangsa dan negara, dan sumber hukum nasional. Kita mengharapkan agar ada kemitraan intensif antara MPR dan Badan Pembinaan Ideologi Pancasila, untuk bersinergi mengawal pembinaan ideologi Pancasila kepada masyarakat, Lembaga-Lembaga Pemerintah dan Negara.

2.3.1.4.3. Permasalahan yang Dihadapi Masyarakat

Pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, Sidang Tahunan tidak dilaksanakan setiap tahun. Absennya Sidang Tahunan ini mengakibatkan pada publik yang tidak dapat mengetahui kinerja lembaga-lembaga tinggi negara setiap tahunnya. Padahal, seharusnya Sidang Tahunan menjadi medium bagi masyarakat untuk mengetahui akan dan melakukan kontrol sosial terhadap kinerja lembaga tinggi negara.

Jika menilik pidato Presiden Joko Widodo pada keempat Sidang Tahunan MPR yang diselenggarakan sejak 2015 hingga 2018, tampak jelas bahwa laporan yang diberikan sangat singkat dan tidak komprehensif. Sebagai akibat, masyarakat tidak dapat mengetahui secara holistik

pencapaian dan evaluasi bagi lembaga-lembaga tinggi negara yang bersangkutan

2.3.1.4.4. Urgensi Penyelenggaraan Sidang Tahunan MPR

a. Transparansi Pelaksanaan GBHN

Dengan menghidupkan kembali GBHN, tentunya perlu ada mekanisme penyampaian laporan akan perkembangan pelaksanaan GBHN. Hal ini dikarenakan GBHN memberikan parameter yang jelas akan target yang harus dicapai Presiden dalam pembangunan. Sidang Tahunan merupakan forum yang tepat bagi Presiden untuk melaporkan pelaksanaan GBHN kepada lembaga-lembaga tinggi negara serta masyarakat.

b. Forum Komunikasi Politik

Menurut Janedjri M. Gaffar, Sekretaris Jenderal MK pada tahun 2014—2015, Sidang Tahunan MPR sebagai konvensi ketatanegaraan baru harus didayagunakan bagi kinerja lembaga-lembaga tinggi negara dan sekaligus peningkatan kualitas demokrasi melalui transparansi, akuntabilitas dan partisipasi publik. Hal ini setidaknya bergantung kepada tiga faktor utama.

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

Kedua, setelah disampaikan dalam forum Sidang Tahunan MPR tidak dengan sendirinya laporan kinerja lembagalembaga tinggi negara sampai kepada rakyat. Karena itu, diperlukan peran media massa secara aktif dan proaktif mengangkat hal-hal

penting dan menarik untuk disajikan kepada masyarakat sehingga laporan kinerja lembaga-lembaga tinggi negara dapat dibaca secara kritis oleh masyarakat.

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

Hanya dengan demikian forum Sidang Tahunan MPR benar-benar memberikan manfaat bagi peningkatan kualitas demokrasi, sekaligus menjadi dasar untuk mempertahankan Sidang Tahunan MPR sebagai konvensi ketatanegaraan di tahun-tahun selanjutnya.[618]

2.3.1.5. Penyatuatapan Kewenangan Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi

2.3.1.5.1. Praktik Penyelenggaraan dan Kondisi yang Ada

Konstitutionalitas suatu peraturan perundang-undangan tidak dapat dilepaskan dari pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Menurut Sri Soemantri, dalam praktiknya dikenal adanya dua macam hak menguji yaitu:[619]

a. Hak menguji formil (*formale toetsingsrecht*);

---

[618] Janedri M. Gaffar, "Sidang Tahunan MPR 2015," https://nasional.sindonews.com/read/1030328/18/sidang-tahunan-mpr-2015-1438915322 diakses 26 Juni 2019.

[619] Sri Soemantri, *Hak Uji Material Di Indonesia*, (Bandung; Alumni, 1997), hlm. 6-11.

Hak menguji formil adalah wewenang untuk menilai, apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang misalnya terjelma melalui cara-cara (*procedur*) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ataukah tidak. Dalam pengujian formal ini tampak jelas bahwa yang dinilai atau diuji adalah tatacara (*procedur*) pembentukan suatu undang-undang, apakah sesuai ataukah tidak dengan yang telah ditentukan/digariskan dalam peraturan perundang-undangan.

b. Hak menguji material (*materiele toetsingsrecht*).

Hak menguji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu pertauran perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya serta apakah suatu kekuasaan tertentu *(verordenende macht)* berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Hak menguji material ini berkenanan dnegan isi dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya. Jika suatu undang-undang dilihat dari isinya bertentangan dengan undang-undang dasar maka undang-undang tersebut harus dinyatakan tidak mempunyai daya mengikat.

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqqie, dalam praktiknya dikenal adanya tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut *norm control mechanism*. Ketiganya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum yaitu keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*), keputusan normatif yang

berisi dan bersifat penetapan administratif *(beschikking)*, dan keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) yang biasa disebut vonis. Mekanisme pengujian norma hukum ini dapat dilakukan dengan mekanisme pengujian yang dilakukan oleh lembaga peradilan yang dikenal dengan istilah *judicial review*. Terdapat beberapa jenis pengujian yaitu *legislative review* (pengujian tersebut diberikan kepada parlemen), *executive review* (pengujian tersebut diberikan kepada pemerintah), dan *judicial review* (pengujian yang diberikan kepada lembaga peradilan). [620]

Dalam pengujian undang-undang, terdapat dua istilah yakni *judicial review* dan *constitutional review*. *Constitutional review* yang dapat diartikan sebagai pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar yang pada saat ini menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Sedangkan *judicial review* dapat diartikan sebagai pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang yang pada saat ini dilakukan oleh Mahkamah Agung.[621] Pada dasarnya banyak yang menyamakan istilah *judicial review* dan *constitutional review*, padahal kedua istilah ini berbeda. Jika *constitutional review* maka ukuran pengujiannya dilakukan dengan menggunakan konstitusi sebagai batu uji, namun jika norma yang diujikan tersebut menggunakan batu ujinya adalah undang-undang maka dapat dikatakan sebagai *judicial review*.[622] Konsep *constitutional review* berkembang dari gagasan modern tentang sistem pemerintahan demokratis yang didasarkan atas ide-ide

[620] Jimly Asshiddiqqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 1-2
[621] Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2012), hal 64-65.
[622] Mahfud MD, *"Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu"*, hal. 7.

negara hukum (*rule of law*), prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*), serta perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia (*the protection of fundamental rights*). Dalam *constitutional review* terdapat dua tugas pokok yakni:[623]

1. Untuk menjamin berfungsinya sistem demokrasi dalam hubungan perimbangan peran antar cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dengan perkataan lain *constitutional review* dimaksudkan untuk mencegah terjadinya pendayagunaan kekuasaan oleh satu cabang kekuasaan lainnya; dan
2. Untuk melindungi setiap individu warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga negara yang merugikan hak fundamental warga negara yang dijamin dalam konstitusi.

Jimly Asshidiqqie menjelaskan bahwa secara teoritis, keberadaan Mahkamah Konstitusi diperkenalkan oleh Hans Kelsen. Hans Kelsen menatakan bahwa pelaksanaan aturan konstitusional tentang legislasi dapat secara efektif dijamin jika suatu organ selain badan legislatif diberikan tugas untuk menguji apakah suatu produk hukum itu konstitusional atau tidak, dan tidak memberlakukannya jika menurut organ ini produk hukum tersebut tidak konstitusional. Untuk itu dapat diadakan organ khusus seperti pengadilan khusus yang disebut mahkamah konstitusi (*constitutional court*), atau kontrol terhadap konstitusionalitas undang-undang (*judicial review*) diberikan kepada pengadilan biasa, khususnya Mahkamah Agung. Organ khusus yang mengontrol tersebut dapat menghapuskan secara keseluruhan undang-undang yang tidak konstitusional sehingga tidak dapat diaplikasikan oleh

[623] *Ibid.*, hal. 8-9

organ lain. Sedangkan jika sebuah pengadilan biasa memiliki kompetensi menguji konstitusionalitas undang-undang, mungkin hanya dalam bentuk menolak untuk menerapkannya dalam kasus konkret ketika menyatakan bahwa undang-undang tersebut inkonstitusional sedang organ lain tetap diwajibkan menerapkannya.[624]

Perubahan UUD 1945 yang terjadi dalam era reformasi telah menyebabkan MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan supremasi telah beralih dari supremasi MPR ke supremasi konstitusi. Karena perubahan yang mendasar ini maka perlu disediakan sebuah mekanisme institusional dan konstitusional serta hadirnya lembaga negara yang mengatasi kemungkinan sengketa antar lembaga negara yang kini telah menjadi sederajat serta saling mengimbangi dan saling mengendalikan (*checks and balances*). Seiring dengan itu muncul desakan agar tradisi pengujian peraturan perundang-undangan perlu ditingkatkan tidak hanya terbatas pada peraturan di bawah undang-undang melainkan juga atas undang-undang terhadap UUD 1945. Kewenangan melakukan pengujian UU terhadap UUD 1945 itu diberikan kepada sebuah mahkamah tersendiri di luar Mahkamah Agung. Atas dasar pemikiran tersebut, adanya Mahkamah Konstitusi sendiri yang berdiri sendiri di samping Mahkamah Agung menjadi sebuah keniscayaan. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia memiliki kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Kewenangan ini diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 khususnya dalam ketentuan Pasal 24 C ayat (1) yang menyatakan bahwa Mahkamah

[624] Jimly Asshidiqqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 486, dan Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (New York: Russel & Russel, 1961), hlm. 157.

Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Apabila suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diduga bertentangan dengan undang-undang maka pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Pemberian kewenagan pengujian ini diatur dalam ketentuan Pasal 24 A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yaitu Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

Jika melihat uraian diatas maka diketahui bahwa untuk mengetahui konstitutionalitas suatu peraturan perundang-undangan yaitu dengan dilakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tersebut. Namun jika melihat dalam UUD NRI Tahun 1945 hanya dikenal dua jenis pengujian terhadap peraturan perundang-undangan yaitu pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 dan pengujian peraturan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa:

> *"Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang*."

Sedangkan kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 dilakukan oleh Mahkamah Kontitusi sebagaimana tercantum dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa:

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

Jika melihat teori hierarki norma dari Hans Kelsen yang membagi norma hukum menjadi dua bagian yaitu norma superior dan inferior, dimana menurut teori tersebut kesatuan norma hukum disusun oleh fakta bahwa pembuatan norma yang lebih rendah ditentukan oleh normal yang lebih tinggi, dan dapat dikatakan bahwa pembuatan yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi menjadi alasan utama validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan.[625] Selain itu dalam teori hierarki norma superior dan inferior juga diketahui jika terdapat hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spesial. Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang dibuat bukan merupakan sistem norma yang dikordinasikan satu dengan lainnya, tetapi suatu hierarki dari norma-norma memiliki level yang berbeda.[626] Melihat dari tersebut, diketahui bahwa acuan untuk mengetahui konstitutionalitas suatu peraturan perundang-undangan yaitu ketika peraturan perundang-undangan tersebut dapat dilakukan pengujian ketika

[625] Jimly Asshidddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hal. 100
[626] Ibid.

bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Namun yang menjadi permasalahan yaitu ketiadaan upaya hukum untuk melakukan pengujian terhadap ketetapan MPR, karena hanya ada dua jenis pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di Indonesia saat ini, yakni pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 di Mahkamah Konstitusi dan pengujian peraturan dibawah undang-undang terhadap undang-undang di Mahkamah Agung. Sementara untuk Ketetapan MPR, tidak dapat dilakukan pengujian apabila bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Di seluruh dunia terdapat 78 negara yang melembagakan bentuk Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga tersendiri di luar Mahkamah Agung. Negara pertama yang tercatat mempelopori pembentukan lembaga baru ini adalah Austria pada tahun 1920, dan terakhir adalah Thailand pada tahun 1998 untuk selanjutnya Indonesia menjadi negara ke-78 yang membentuk lembaga baru ini berdiri sendiri di luar Mahkamah Agung. Namun di antara ke-78 negara itu, tidak semua menyebutnya Mahkamah Konstitusi. Negara-negara yang dipengaruhi oleh Perancis menyebutnya Dewan Konstitusi (*Counseil Constitutionnel*) atau Belgia yang menyebutnya Arbitrase Konstitusional (*Constitutional Arbitrage*). Perancis cenderung menyebutnya demikian, karena lembaga ini tidak dianggap sebagai pengadilan dalam arti yang lazim. Karena itu, para anggotanya juga tidak disebut hakim. Terlepas dari perbedaan ini, yang jelas di ke-78 negara itu.[627] Mahkamah Konstitusi itu dilembagakan tersendiri di luar Mahkamah Agung. Karena pada hakikatnya, keduanya memang berbeda. MA lebih merupakan pengadilan

[627] *Ibid.*

keadilan (*court of justice*), sedangkan Mahkamah Konstitusi lebih berkenaan dengan lembaga pengadilan sistem hukum (*court of law*). Seharusnya Mahkamah Konstitusi sebagai *court of law* melakukan seluruh kegiatan *'judicial review'* diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi, sehingga MA dapat berkonsentrasi menangani perkara-perkara yang diharapkan dapat mewujudkan rasa adil bagi setiap warga negara sebagai *court of justice*. Akan tetapi UUD 1945 tetap memberikan kewenangan pengujian terhadap peraturan di bawah UU kepada MA. Dengan kata lain, MA tetap diberi kewenangan sebagai '*court of law'* di samping fungsinya sebagai '*court of justice'*. Artinya, meskipun keduanya tidak dapat dibedakan secara seratus persen antara '*court of law'* dan *'court of justice'*, tetapi pada hakikatnya penekanan fungsi hakiki keduanya memang berbeda satu sama lain. MA lebih merupakan *'court of justice'* daripada '*court of law'*. Sedangkan Mahkamah Konstitusi lebih merupakan *'court of law'* daripada '*court of justice'*.

Selanjutnya menjadi penting untuk mengklasifikan mana saja kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai *court of law* dan MA sebagai *court of justice*. Pertama-tama untuk mengetahui kewenangan *court of law* maka diperlu diketahui tentang apa saja yang masuk dalam sebuah sistem hukum. L. M. Friedman mengatakan bahwa sistem hukum dibangun atas komponen-komponen sebagai berikut:[628]

i. *Stucture* (Struktur), yaitu keseluruhan institusi-institusi hukum yang ada beserta aparatnya.

[628] Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence),* (Jakarta: Kencana, 2012), hlm. 204.

ii. *Substance* (Substansi), yaitu keseluruhan aturan hukum, norma dan asas hukum, baik yang tertulis, maupun tidak tertulis.
iii. *Legal Culture* (Kultur Hukum), yaitu opini-opini, kepercayaan- kepercayaan, kebiasaan-kebiasaan, cara berfikir, dan cara bertindak dari para penegak hukum maupun dari warga masyarakat, tentang hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum.

Disisi lain dalam *court of justice* maka hal yang perlu diketahui adalah bahwa sengketa keadilan ialah sengketa antara subjek hukum (individu atau badan hukum), yang mana atas perbuatannya telah melecehkan rasa keadilan dari subjek hukum yang lain. Jika dilihat dari kewenangan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung sekarang yang diatur dalam UUD 1945, maka kewenangannya adalah sebagai berikut:

Kewenangan Mahkamah Konstitusi, antara lain:

(1) Menguji UU terhadap UUD;
(2) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar;
(3) Memutus pembubaran partai politik;
(4) Memutus perselisihan hasil pemilu.

Kewenangan Mahkamah Agung, antara lain:

(1) Mengadili pada tingkat kasasi;
(2) Menguji Peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang;
(3) Kewenangan lain yang diberikan UU.

Merujuk dari penjelasan diatas tentang mana saja yang masuk dalam sengketa sistem hukum dan sengketa keadilan tersebut, maka kesimpulannya adalah bahwa kita dapat mengklasifikasikan yang termasuk dalam sengketa

sistem hukum antara lain menguji UU terhadap UUD, menguji Peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, dan memutus pembubaran partai politik. Untuk kewenangan menguji UU terhadap UUD, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang termasuk dalam sengketa substansi sistem hukum, karena berbicara tentang peraturan perundang-undangan. Sedangkan , untuk kewenangan memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, dan memutus pembubaran partai politik termasuk dalam sengketa struktur sistem hukum. Sementara itu, hal-hal yang termasuk dalam sengketa keadilan adalah mengadili pada tingkat kasasi, dan memutus perselisihan hasil pemilu. Pasca amandemen UUD 1945 telah membawa perubahan pada kekuasaan kehakiman. Jika sebelum amandemen kedudukan Mahkamah Agung sebagai satu-satunya pelaku kekuasaan kehakiman namun setelah amandemen Mahkamah Konstitusi hadir yang berkedudukan setingkat dengan Mahkamah Agung dan kedua lembaga ini berfungsi sebagai pelaku kekuasaan kehakiman. Dalam hal menjalankan fungsinya sebagai lembaga yudikatif, Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung telah diatur kewenangannya oleh Undang-Undang Dasar NRI 1945. Sebelumnya telah dijelaskan berbagai permasalahan terkait kewenangan kedua lembaga yaitu Mahkamah Agung sebagai *court of justice* dan Mahkamah Konstitusi sebagai *court of law*.

Meskipun tidak secara persis, Mahkamah Agung dapat digambarkan sebagai puncak peradilan yang

berkaitan dengan tuntutan perjuangan keadilan bagi orang per orang ataupun subjek hukum lainnya, sedangkan Mahkamah Konstitusi tidak berurusan dengan orang per orang, melainkan dengan kepentingan umum yang lebih luas. Perkara-perkara yang diadili di Mahkamah Konstitusi pada umumnya menyangkut persoalan-persoalan kelembagaan negara atau institusi politik yang menyangkut kepentingan umum yang luas ataupun berkenaan dengan pengujian terhadap norma-norma hukum yang bersifat umum dan abstrak, bukan urusan orang per orang atau kasus demi kasus ketidak-adilan secara individuil dan konkrit. Perkara yang bersifat konkrit dan individuil hanyalah yang berkenaan dengan perkara '*impeachment'* terhadap Presiden/Wakil Presiden. Oleh karena itu, Mahkamah Agung pada hakikatnya adalah *'court of justice'*, sedangkan Mahkamah Konstitusi adalah '*court of law*.[629] Yang satu mengadili ketidakadilan untuk mewujudkan keadilan, sedangkan yang kedua mengadili sistem hukum dan sistem keadilan itu sendiri.[630]

2.3.1.5.2. Permasalahan yang Dihadapi oleh Masyarakat

Dalam perkembangan pelaksanaan kewenangan Mahkamah Konstitusi, terdapat sebuah diskursus yang selalu menjadi perdebatan dalam forum-forum akademis dan ilmiah, yakni terkait dengan gagasan agar Mahkamah Konstitusi diberi kewenangan untuk melakukan *judicial review* terhadap semua produk perundang-undangan. Terdapat beberapa alasan mengapa gagasan ini muncul, yang akan dijabarkan dalam penjelasan di bawah ini.

Pertama, dalam perkembangannya, terdapat produk hukum yang posisinya berada di bawah undang-undang

[629] Jimly Asshiddiqie, "Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", https://mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=11779, diakses pada 20 Juni 2018.
[630] Ibid.

seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah yang tidak bertentangan dengan undang-undang, tetapi malah bertentangan dengan konstitusi, sehingga menimbulkan kerugian konstitusional terhadap warga negara dan tidak ada saluran hukum yang tersedia, kecuali dilakukan *judicial review* terhadap ketentuan itu di Mahkamah Agung. Namun, Mahkamah Agung hanya memiliki kewenangan untuk melakukan uji legalitas atas produk hukum yang posisinya berada di bawah undang-undang terhadap undang-undang dan tidak berwenang melakukan uji konstitusionalitas produk itu terhadap UUD 1945. Keterpisahan atau dualisme kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan oleh dua lembaga Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dalam kenyataannya menimbulkan konflik kelembagaan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, sehingga tidak akan mampu menciptakan sinkronisasi, harmonisasi, dalam rangka penataan regulasi

Kedua, menurut Hakim Konstitusi Prof. Dr. Arief Hidayat, adanya kesan putusan Mahkamah Agung dapat dianulir dan dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.[631] Padahal kedudukan kedua lembaga ini dalam sistem ketatanegaraan negara kita adalah sederajat atau sejajar. Kesan ini muncul tatkala calon legislatif yang kalah dalam Pemilu melakukan uji legalitas peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009 terkait dengan penghitungan kursi tahap kedua ke Mahkamah Agung. Dalam putusannya Mahkamah Agung menyatakan bahwa peraturan KPU tersebut bertentangan dengan undang-undang sehingga Mahkamah Agung membuat penafsiran baru atas Pasal 205 ayat (4)

[631] Pointers Hakim Konstitusi Prof. Dr. Arief Hidayat, S.H.,M.S. Dalam Acara Continuing Legal Education," Peran Mahkamah Konstitusi Sebagai Penjaga Konstitusi dan Pengawal Demokrasi Dalam Sengketa Pemilu" Jakarta, 3 Mei 2013.

UU Pemilu tersebut. Putusan Mahkamah Agung ini dapat menyebabkan disproporsionalitas dan deviasi yang sangat besar sehingga bertentangan dengan sistem pemilu yang proporsional karena partai yang perolehan suaranya besar akan memperoleh tambahan kursi, sedangkan partai yang perolehan suaranya kecil, akan mendapatkan pengurangan kursi. Polemik ini berakhir ketika beberapa partai politik diantaranya Partai Hanura, Partai Gerindra dan Partai Keadilan Sejahtera mengajukan *judicial review* mengenai Pasal 205 Ayat (4) UU No.10 Tahun 2008 ke Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi menjatuhkan putusan *conditionally constitutional*, yang artinya pasal tersebut tetap dinyatakan konstitusional sepanjang ditafsirkan menurut putusan Mahkamah Konstitusi. Namun, ada kesan yang kuat bahwa putusan Mahkamah Agung dapat dibatalkan oleh putusan Mahkamah Konstitusi. Hal ini didasari pada perbedaan penafsiran antara Mahkamah Konstitusi dengan Mahkamah Agung atas Pasal 205 ayat (4) dan ini merupakan salah satu implikasi dari sistem *judicial review* yang berada pada dua atap.

Ketiga, terdapat kekosongan hukum mengenai pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut Ketetapan MPR) dan kelak juga terhadap Peraturan Negara. Ketetapan MPR adalah bentuk produk legislatif yang merupakan keputusan musyawarah Majelis Permusyawaratan Rakyat baik yang berlaku ke dalam majelis sendiri maupun yang berlaku di luar majelis sendiri.[632] Meskipun setelah dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945 Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengeluarkan ketetapan sebagai produk hukum yang bersifat mengatur,

[632] I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 610.

ada delapan Ketetapan MPR(S) yang hingga kini dinyatakan tetap berlaku. Ketetapan MPR diatas yang masih dinyatakan berlaku yang didasarkan atas Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2003. Munculnya Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Perancangan Peraturan Perundang-Undangan tentu saja berimplikasi pada sistem hukum di Indonesia. Kedudukan Ketetapan MPR sebagai bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tentu saja menimbulkan perdebatan dan perbedaan pandangan di kalangan ahli hukum mengenai tepat atau tidaknya Ketetapan MPR berada di dalam hierarki peraturan perundang-undangan, hal ini dikarenakan sebelumnya dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Ketetapan MPR tidak termasuk kedalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Adapun ketentuan pasal yang mengatur mengenai Ketetapan MPR dimasukkan kembali ke dalam hierarki Peraturan Perundang Undangan yang diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Ketentuan pasal diatas menempatkan kedudukan Ketetapan MPR berada di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan berada di atas Undang-Undang.

Kemudian muncul suatu permasalahan mengenai siapakah yang berwenang menguji Ketetapan MPR apabila dinilai bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Kekosongan norma hukum tersebut terlihat dari ketentuan Pasal 24C ayat (1) yang menentukan bahwa: Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji

undang-undang terhadap undang-undang dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang- Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Sedangkan dalam ketentuan Pasal 24 A ayat (1) dapat diketahui bahwa Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Kokosongan norma hukum tersebut tentu saja dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan dapat merugikan hak konstitusional warga negara yang merasa dirugikan dengan adanya Ketetapan MPR/MPRS yang masih berlaku tersebut.

Salah satu permasalahan terkait dengan hal diatas ialah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XI/2013 mengenai Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam amar putusannya hakim menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima. Hal ini dikarenakan kedudukan Ketetapan MPRS/MPR ditetapkan secara hierarkis berada di bawah Undang-Undang Dasar 1945 dan di atas Undang-Undang. Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 pengujian terhadap Ketetapan MPRS/MPR tidak termasuk dalam kewenangan Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan

pertimbangan diatas, maka dalam amar putusannya permohonan para Pemohon tidak termasuk dalam ruang lingkup kewenangan Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan amar putusan di atas dapat diketahui bahwa Ketetapan MPR tersebut tidak dapat diuji konstitusionalitasnya dihadapan Mahkamah Konstitusi. Hal ini menimbulkan suatu konsekuensi apabila Ketetapan MPR itu memuat ketentuan atau norma yang merugikan atau melanggar hak konstitusional warga negara maka kerugian atau pelanggaran itu akan permanen. Hal itu jelas bertentangan dengan gagasan negara hukum yang dicita-citakan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

2.3.2. Perbandingan Praktik Penyelenggaraan di Berbagai Negara

2.3.2.1. Studi Komparasi Sidang Tahunan

2.3.2.1.1. Amerika Serikat

Di Amerika Serikat, terdapat forum bagi Presiden untuk berkomunikasi dengan Kongres dan negara di mana kepala eksekutif memberikan laporan asesmen atas kondisi negara, rekomendasi atas program legislatif di sesi Kongres selanjutnya, dan rencana masa depan.[633] Forum ini disebut dengan *State of the Union*, sering disingkat sebagai SOTU, dan merupakan ekuivalen dari Sidang Tahunan di Amerika Serikat.

Secara historis, Presiden George Washington-lah yang pertama kali menyampaikan *State of the Union* di hadapan Kongres, yakni pada 8 Januari 1790. Saat itu, nama yang digunakan bukan *State of the Union*, tetapi *Annual Message*. Tradisi ini berasal dari praktik di Inggris untuk memberikan *speech from the throne* di hadapan rapat

[633] Maria Kreiser dan Michael Greene, "*History, Evolution, and Practices of the President's State of the Union Address: Frequently Asked Questions*," *Congressional Research Service Report*, hlm. 1.

baru Parlemen.[634] Pada *Annual Message*-nya yang kedua, George Washington menyatakan akan memberikan pidato secara berkala pada Kongres dan, dengan demikian, Ia menciptakan preseden.[635]

Hingga Amandemen Kedua Puluh disahkan pada 1933, *State of the Union* disampaikan di awal rapat Kongres. Sejak 1934, *State of the Union* disampaikan pada beberapa rentang waktu di antara bulan Januari dan Februari. Hal ini dikarenakan memang tidak ditentukan secara tegas waktu *State of the Union* harus disampaikan oleh Presiden dalam kerangka hukum Amerika Serikat. Dasar konstitusional *State of the Union* terdapat ada *Article II, Section 3, clause 1* dalam Konstitusi Amerika Serikat yang hanya menyebutkan:

> *the President shall from time to time give to the Congress Information of the State of the Union, and recommend to their Consideration such Measures as he shall judge necessary and expedient*.[636]

Pidato tahunan tersebut disampaikan di *Senate chamber* – di New York dan Philadelphia – hingga tahun 1800.[637] Hingga saat ini, *State of the Union* disampaikan di *House of Representatives* chamber dalam *joint session House of Representatives* dan *Senate* dalam Kongres.

Di Amerika Serikat, setelah Presiden menyampaikan pidato *State of the Union*, oposisi akan memberikan tanggapan yang disebut sebagai *Opposition Response*. Hal

---

[634] Arthur M. Schlesinger, "*Introduction*," *The State of the Union Messages of the President 1790—1966*, vol. 1, 1966, hlm. Xiii.
[635] Gerhard Peters dan John T. Woolley, "*Introduction*," *The State of the Union Address: Presidential Rhetoric from Woodrow Wilson to George W. Bush*, hlm. 2.
[636] Maria Kreiser dan Michael Greene, "*History, Evolution, and Practices of the President's State of the Union Address: Frequently Asked Questions*," hlm. 1.
[637] U.S. Senate Historical Office, "*The Senate Moves to Washington November 17, 1900*," https://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/The_Senate_Moves_to_Washington.htm diakses 27 Juni 2019.

ini pertama kali dilakukan oleh *Senator* Everett Dirksen dan *Representative* Gerald Ford yang memberikan respons dari Republikan terhadap pesan yang disampaikan Presiden Lyndon Johnson. Format isi *Opposition Response* bervariasi, tetapi umumnya disampaikan oleh satu atau beberapa pimpinan partai (hampir selalu *Senator*, *Representatives*, atau *state governers*).[638]

2.3.2.1.2. Britania Raya

Setiap sidang Parlemen dimulai dengan pidato kerajaan, umumnya berlangsung pada November, dan berisi agenda legislatif untuk satu tahun ke depan. Ratu menghadiri pembukaan *joint session* Parlemen tersebut dan menyampaikan pidato dari *grand throne* di *House of Lords*. Hal inilah yang membuat tradisi tersebut disebut *speech from the throne* atau *Queen's Speech*.[639] *Speech from the Throne* merupakan bagian dari sejarah, budaya, dan politik kontemporer Britania Raya.

2.3.2.1.3. Kanada

Institusi parlementer di Kanada mencerminkan asal-usulnya yang berasal dari Britania Raya dalam sejumlah prosiding pemerintahan. Clokie melihat bahwa kesamaan tersebut dimanifestasikan, secara khusus, dalam *Speech from the Throne* atau *Throne Speech*. Berbeda dengan prosiding parlementer lainnya, *Throne Speech* sangat menggambarkan budaya dan tradisi dari Britania Raya.[640] Berbeda dengan *Speech from the Throne*, *Throne Speech* disampaikan oleh perwakilan dari monarki Britania Raya, dalam hal ini adalah Gubernur Jenderal Kanada.

---

[638] United States House of Representatives, "*Televised Opposition Responses to the President's Message*," https://history.house.gov/Institution/SOTU/Opposition-Speeches/ diakses 27 Juni 2019.
[639] BBC News, "*What is the Queen's Speech*?" http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7762208.stm diakses 27 Juni 2019.
[640] Henrik Woods, "*My Lords and Gentlemen": A Study of British Origins and the Ecolution of the Canadian Throne Speech Genre*," (Disertasi *Master of Arts* Universitas Carleton, 2011), hlm. 1.

Throne Speech yang pertama disampaikan oleh Konselor yang memberi penjelasan pada Parlemen asalan dan penyebab pemanggilan mereka.[641] Setelah Kabinet diperkenalkan, tujuan utama pidato adalah untuk mengetengahkan legislasi dan kebijakan pada masa yang mendatang. *Throne Speech* merupakan bagian dari *State Opening of Parliament* yang sudah pasti mengangkat agenda legislasi. Meskipun demikian, *Throne Speech* juga dapat berperan sebagai penutup Parlemen dalam hal Parlemen mengundurkan diri.

Setelah *Throne Speech* disampaikan, terjadi debat di antara *House of Commons* dan *Senate* yang disebut sebagai *Debates on the Address*. Masing-masing dari kedua Dewan tersebut memberikan suara (*vote*) akan isu dan kebijakan yang diangkat dalam pidato tersebut. Setelah *vote*, akan ada jawaban terhadap pidato, paragraf per paragraf, yang mengekspresikan persetujuan akan deklarasinya, dan mengucapkan terima kasih pada *the Sovereign* atas kebijaksanaan kata-katanya.

2.3.2.1.4. Belanda

Belanda memiliki ekuivalensi dari Sidang Tahunan, yakni *Prinsjesdag*. Pada Selasa ketiga di September, diadakan *Prinsjesdag* yang merupakan *State Opening of Parliament*. Raja berangkat dari Binnenhof ke Noordeinde Palace yang kemudian pada kedatangannya tersebut disambul oleh sidang gabungan (*joint session*) antara *Senate* dan *House of Representativves*. Raja menyampaikan *Speech from the Throne* dan agenda utama untuk tahun berikutnya secara berkala melalui *Prinsjesdag*. Setelah

[641] Norman Wilding dan Philip Laundy, *An encyclopaedia of parliament*, (London: Cassell, 1968), hlm. 500.

menyampaikan pidatonya, Raja kembali ke Noordeinde Palace.[642]

Secara historis, *Prinsjesdag* atau Hari Pangeran merupakan nama yang diberikan pada hari ulang tahun Stadholder Wiliam V (1748—1806) pada 8 Maret. Pada era yang ditandai pembagian politik antara pendukung dan oposisi *House of Orange*, *Prinsjesdag* menjadi hari libur yang populer yang menjadi kesempatan bagi demonstrasi terhadap *House of Orange*. Nama *Prinsjesdag* kemudian diberikan pada perayaan untuk menghormati *House of Representates*. Amandemen Konstitusi pada 1983 mengubah panjang sidang parlemen dari satu tahun menjadi empat tahun. Sejak saat itu, *Prinsjesdag* tidak lagi mendai pembukaan resmi sidang *Senate* dan *House of Representatives*, melainkan merupakan penyampaian *Speech from the Throne* yang mewakili awal tahun parlementer baru.[643]

Saat ini, Konstitusi Belanda secara spesifik mengamanatkan *Prinsjesdag* diselenggarakan pada Selasa ketiga pada bulan September. Akan tetapi, pada abad ke-19, pembukaan Parlement diadakan pada Senin pertama di bulan November dan kemudian pada Senin ketiga bulan Oktober. Saat anggaran tahunan diperkenalkan pada 1848, dibutuhkan lebih banyak waktu untuk memperdebatkannya sehingga pembukaan Parlemen diundur menjadi Senin ketiga bulan September. Perubahan terakhir – Selasa ketiga bulan September – yang disahkan pada tahun 1887 adalah agar anggota parlemen yang tinggal jauh dari The Hague

[642] Dutch Royal House, "*Prinsjesdag*," https://www.royal-house.nl/topics/prinsjesdag diakses 27 Juni 2019.
[643] Dutch Royal House, "*Prinsjesdag: Origins and history*," https://www.royal-house.nl/topics/prinsjesdag/origins-and-history diakses 27 Juni 2019.

tidak harus bepergian pada hari Minggu untuk menghadiri pembukaan tersebut.[644]

2.3.2.2. Studi Komparasi Produk Hukum Haluan Negara

2.3.2.2.1. Rusia

Rencana lima tahun untuk pengembangan ekonomi nasional Uni Soviet dilakukan oleh Gosplan yang dimulai pada tahun 1920-an.[645] Beberapa diantaranya berhasil diselesaikan lebih awal dari perkiraan, sementara yang lain gagal dan meninggalkan rencana tersebut.[646] Secara keseluruhan, Gosplan meluncurkan tiga belas rencana pembangunan nasional dengan periode lima tahunan.[647] Rencana lima tahun pertama Rusia (Uni Soviet) awal bertujuan untuk mencapai industrialisasi Uni Soviet yang cepat dan dengan demikian menempatkan fokus utama pada industri berat.[648] Rencana pembangunan nasional tersebut pertama kali dilakukan pada tahun 1928 untuk periode 1929 sampai 1933, selesai satu tahun lebih awal.[649] Rencana lima tahun terakhir untuk pemerintahan Uni Soviet adalah pada 1991 sampai 1995 namun tidak selesai karena Uni Soviet bubar pada tahun 1991.[650]

Stalin mengumumkan dimulainya rencana lima tahun pertama untuk mengembangan industrialisasi sebagai basis pembangunan nasional Rusia pada tanggal 1 Oktober 1928

---

644 *Ibid*.

645 Sri Yanuarti, "Menjaga Stabilitas Ekonomi dan Respon Cepat Atas Perubahan: Pembelajaran Rencana Pembangunan Nasional Rusia, China, India dan Malaysia", *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi*, Ed. 2, (Februari, 2018), hlm. 22.

646 *Ibid.*

647 *Ibid.*

648 *Ibid.*

649 *Ibid.*

650 *Ibid.*

dan berlangsung sampai 31 Desember 1932.[651] Stalin menggambarkannya sebagai sebuah revolusi baru dari atas masa depan Rusia.[652] Propaganda yang digunakan untuk melancarkan agenda pembangunan nasionalnya adalah dengan membandingkan industri dengan pertempuran.[653] Propaganda tersebut sangat berhasil untuk memicu masyarakat Rusia mendukung proses industrialisasi di negara Rusia.[654] Para pekerja dipaksa bekerja lebih keras dari sebelumnya dan diorganisir menjadi "pasukan kejut".[655] Jika mereka yang memberontak atau gagal mempertahankan pekerjaannya, mereka harus berhenti dari pekerjaan.[656] Mereka diperlakukan sebagai pengkhianat negara sebagaimana posisi mereka mereka di masa perang.[657] Hal tersebut juga terlihat dari poster dan selebaran yang digunakan untuk mempromosikan dan mengenalkan rencana pembangunan nasional tersebut sama layaknya propaganda masa perang.[658] Sebuah metafora militer "tidak ada benteng Bolshevik yang tidak dapat diserang" populer dalam memobilisasi penduduk Uni Soviet untuk menjalankan rencana pembangunan nasional mereka yang pertama.[659]

---

[651] *Ibid.*

[652] Oleg V Khlevniuk, *Stalin: New Biography of a Dictator*, (London: Yale University Press, 2015), hlm. 19.

[653] *Ibid.*

[654] Martin Sixsmith, *Rusia A 1,000-Year Chronicle of The Wild East*, (New York: The Overlook Press, 2014), hlm. 13.

[655] Sri Yanuarti, "Menjaga Stabilitas Ekonomi dan Respon Cepat Atas Perubahan: Pembelajaran Rencana Pembangunan Nasional Rusia, China, India dan Malaysia", hlm. 22.

[656] Nicholas V Riasanovsky, *A History of Russia*, (New York: Oxford University Press, 2011), hlm. 42.

[657] *Ibid.*

[658] *Ibid.*

[659] Oleg V Khlevniuk, *Stalin: New Biography of a Dictator*, hlm. 32.

Rencana pembangunan nasional pertama Rusia ini tidak hanya tentang pembangunan ekonomi. Rencana tersebut juga merupakan revolusi yang dimaksudkan untuk mentransformasi semua aspek masyarakat untuk tersebut.[660] Hampir seluruh masyarakat, termasuk gaya hidupnya, berubah selama masa revolusioner ini. Proyek ini dikenal sebagai "Great Turn".[661] Dalam program ini petani individu menanamkan sistem pertanian kolektif yang lebih efisien. Kepemilikan petani dan seluruh desa dimasukkan ke dalam ekonomi negara yang memiliki kekuatan pasar sendiri.[662]

Adapun tujuan rencana pembangunan nasional pasca bubarnya Uni Soviet tersebut adalah stabilisasi ekonomi makro, restrukturisasi ekonomi, dan transisi perencanaan ekonomi yang direncanakan terpusat menjadi ekonomi yang berbasis pasar.[663] Terkait hal tersebut beberapa tindakan dilakukan:[664] *Pertama*, mensyaratkan penerapan kebijakan fiskal dan moneter yang mendorong pertumbuhan ekonomi. *Kedua,* pembentukan badan-badan ekonomi komersial seperti bank, membuka pasar domestik untuk perdagangan luar negeri dan investasi, sekaligus menyiapkan perangkat hukumnya.

Setelah Presiden Boris Yeltsin mengundurkan diri pada 31 Desember 1999, di bawah Konstitusi Rusia, Perdana Menteri Rusia Vladimir Putin kemudian bertindak

---

660 Sri Yanuarti, "Menjaga Stabilitas Ekonomi dan Respon Cepat Atas Perubahan: Pembelajaran Rencana Pembangunan Nasional Rusia, China, India dan Malaysia", hlm. 23.

661 Mark R Beissinger, *Scientific Management, Socialist Discipline, and Soviet Power*, (Cambridge: Harvard University Press , 1988), hlm. 78.

662 Sri Yanuarti, "Menjaga Stabilitas Ekonomi dan Respon Cepat Atas Perubahan: Pembelajaran Rencana Pembangunan Nasional Rusia, China, India dan Malaysia", hlm. 22.

663 *Ibid.*

664 *Ibid.*

sebagai Presiden menggantikan Boris Yeltsin. Sehari sebelum hal tersebut terjadi, Putin meluncurkan rencana pembangunan nasional yang berjudul "*Russia at The Turn of The Millennium*".[665]. Dalam program tersebut ditulis bahwa tugas pertama dalam pandangan negara menurut Putin adalah konsolidasi masyarakat Rusia serta tidak ada lagi kesepakatan sipil yang dipaksakan di Rusia yang demokratis.[666]

2.3.2.2.2. India

Perdana Menteri India yang pertama, Jawaharlal Nehru mempresentasikan rencana pembangunan nasional pertama kali di depan Parlemen India pada tahun 1951.[667] Rencana Lima Tahun Pertama didasarkan pada model Harrod-Domar dengan sedikit modifikasi dengan konsentrasi untuk mendorong pertanian dan pengembangan masyarakat, transportasi dan komunikasi industri, pelayanan sosial.[668] Pada fase ini, India menekankan peran aktif negara di semua sektor ekonomi. Peran seperti itu dibenarkan pada saat itu karena segera setelah merdeka, India menghadapi masalah mendasar- kekurangan modal dan rendahnya kapasitas birokrasi.[669]

Pada masa ini banyak proyek irigasi dilakukan, termasuk pembangunan bendungan Bhakra, Hirakud, Bendungan Mettur dan Damodar Valley.[670] Sementara terkait dengan pelayanan publik pemerintah India bekerjasama dengan Organisasi Kesehatan Dunia (WHO),

---

665 *Ibid.*

666 *Ibid.*

667 *Ibid,* hlm. 24.

668 *Ibid.*

669 *Ibid.*

670 *Ibid.*

menangani kesehatan anak-anak dan mengurangi angka kematian bayi, yang pada akhirnya secara tidak langsung berkontribusi terhadap pertumbuhan penduduk India.[671]

Rencana pembangunan nasional kedua diarahkan terutama dalam pengembangan sektor publik dan menciptakan iklim industrialisasi.[672] Proyek pembangkit listrik tenaga air dan lima pabrik baja di Bhilai, Durgapur, dan Rourkela didirikan dengan bantuan Rusia, Inggris (Inggris) dan Jerman Barat serta meningkatkan lebih banyak jalur kereta api.[673] Institusi Tata Riset Fundamental dan Komisi Energi Atom India didirikan sebagai lembaga penelitian. Pada tahun 1957, sebuah program beasiswa mulai diluncurkan untuk menemukan siswa muda berbakat untuk berlatih bekerja di bidang tenaga nuklir.[674]

Pada intinya India telah melaksanakan berbagai macam pembangunan nasional lebih dari sembilan kali untuk jangka waktu 4-5 tahun per-era pembangunan. Pembangunan India selalu difokuskan kepada hal-hal yang ingin dicapai pada waktu mendatang.

2.3.2.2.3. Republik Rakyat Cina

Rencana pembangunan nasional Republik Rakyat Cina adalah serangkaian inisiatif pengembangan sosial dan ekonomi.[675] Perekonomian dibentuk oleh Partai Komunis Cina melalui sesi pleno Komite Sentral dan kongres nasional memainkan peran utama dalam membangun fondasi dan prinsip sosialisme Cina, strategi pemetaan untuk pembangunan ekonomi, serta menetapkan target

[671] *Ibid.*

[672] *Ibid*, hlm. 25.

[673] *Ibid.*

[674] *Ibid.*

[675] *Ibid*, hlm. 26.

pertumbuhan, dan meluncurkan reformasi.[676] Rencana pembangunan nasional Cina pertama (1953–1957), mengadopsi model ekonomi Soviet kepemimpinan di bawah Mao Zedong, Zhou Enlai, dan veteran revolusioner lainnya dengan memulai program intensif untuk pertumbuhan industri.[677] Pembangunan nasional pertama Cina yang dilakukan pada kurun waktu 1949-1957 sepenuhnya meniru Soviet, alat-alat produksi dinasionalisasi sebagai milik negara, perencanaan komando terpusat, pembangunan industri-industri berat, perlindungan keamanan tanpa hak-hak politik buruh dan petani, penindasan terhadap level konsumsi buruh dan petani untuk memaksimalkan potensi kelebihan ekonomi, serta konversi kelebihan ekonomi ke dalam investasi tinggi di bidang manufaktur dan industri.[678]

Adapun rencana pembangunan nasional Cina saat ini adalah rencana pembangunan nasional yang ketiga belas yang mulai berlangsung pada tahun 2016 hingga tahun 2020. Dengan slogan inovasi, keseimbangan, penghijauan, keterbukaan dan berbagi, fokus dari rencana pembangunan nasional ke tiga belas ini adalah:[679]

1. Inovasi: Bergerak naik dengan meninggalkan industri berat yang lama dan membangun basis infrastruktur informasi intensif yang modern.
2. Keseimbangan: Menjembatani kesenjangan kesejahteraan antara pedesaan dan kota dengan

[676] *Ibid*.

[677] *Ibid*.

[678] *Ibid*, hlm. 27.

[679] Lihat lebih jauh infographic by Xinhua (http://news.xinhuanet.com/english/photo/2015-11/04/c_134783513.html.) diakses pada 28 Juni 2019.

mendistribusikan dan mengelola sumber daya secara lebih efisien.

3. Penghijauan: Mengembangkan industri teknologi lingkungan, serta kehidupan ekologis dan budaya ekologis.
4. Keterbukaan: Partisipasi yang lebih dalam dalam struktur kekuasaan supranasional, lebih banyak membangun kerjasama internasional.
5. Berbagi: Dorong orang Cina untuk berbagi hasil pertumbuhan ekonomi, sehingga untuk menjembatani kesenjangan kesejahteraan yang ada.

2.3.2.2.4. Malaysia

Rencana pembangunan nasional pertama Malaysia dilakukan pada tahun 1966 dan berakhir pada tahun 1970.[680] Rencana pembangunan tersebut dilaksanakan oleh pemerintah untuk seluruh Malaysia-Sabah, termasuk Sarawak. Tujuan dari rencana pembangunan pertama tersebut adalah untuk mempromosikan kesejahteraan semua warga negara dan memperbaiki kondisi kehidupan di daerah pedesaan, khususnya di kalangan kelompok berpenghasilan rendah.[681]

Rencana tersebut berupaya meningkatkan akses terhadap fasilitas medis di daerah pedesaan melalui pembentukan dinas kesehatan pedesaan. Fasilitas rumah sakit kabupaten ditingkatkan untuk menangani rujukan dari klinik. Sesaat sebelum pelaksanaan pembangunan nasional tersebut dilaksanakan, Inggris, mengumumkan akan menarik komitmen pendanaan untuk pembangunan

[680] Sri Yanuarti, "Menjaga Stabilitas Ekonomi dan Respon Cepat Atas Perubahan: Pembelajaran Rencana Pembangunan Nasional Rusia, China, India dan Malaysia", hlm. 30.

[681] *Ibid.*

pertahanan dan ekonomi Malaysia. Akibatnya, Pemerintah Malaysia meminta bantuan keuangan dari Amerika Serikat (AS) untuk menghindari rencana pembangunan nasional tersebut lumpuh karena kurangnya dana. Tawaran yang dilakukan oleh Malaysia kepada Amerika adalah dukungan untuk Perang Vietnam. Namun, Malaysia tidak pernah secara langsung memberikan dukungan militer untuk Amerika Serikat, sesuai dengan kebijakan netralitasnya, akibatnya Malaysia gagal mendapatkan bantuan ekonomi yang substansial dari Amerika Serikat.[682]

Kemudian, rencana pembangunan nasional kesepuluh disingkat '10MP', adalah cetak biru komprehensif yang disiapkan oleh Unit Perencanaan Ekonomi (EPU) dari kantor Perdana Menteri dan Kementerian Keuangan Malaysia dengan persetujuan dari Kabinet Malaysia. Malaysia mengalokasikan anggaran nasional dari tahun 2011 sampai 2015 ke semua sektor ekonomi di Malaysia. Cetak biru tersebut diumumkan pada tanggal 10 Juni 2010, yang diresmikan oleh Perdana Menteri Malaysia keenam, Datuk Seri Najib Tun Razak di Parlemen. 10MP menggarisbawahi lima dasar strategi untuk mencapai status negara berpenghasilan lebih tinggi karena tahun 2020. Kelima hal mendasar itu adalah:[683]

1. Meningkatkan nilai ekonomi negara.
2. Meningkatkan kemampuan dan inovasi pengetahuan, dan menanamkan pemikiran dunia pertama.
3. Menangani ketidaksetaraan sosial ekonomi secara terus-menerus.

[682] Henderson, *et.al., Area Handbook for Malaysia*, (Washington D.C.: Foreign Area Studies, 1977), hlm. 147.

[683] Sri Yanuarti, "Menjaga Stabilitas Ekonomi dan Respon Cepat Atas Perubahan: Pembelajaran Rencana Pembangunan Nasional Rusia, China, India dan Malaysia", hlm. 33.

4. Meningkatkan kemampuan kualitas hidup.
5. Memperkuat implementasi institusi dan negara.

2.3.2.3. Studi Komparasi Parlemen Multikameral

2.3.2.3.1. Indonesia

Struktur parlemen Negara Republik Indonesia pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945 terdiri dari tiga kamar, yaitu DPR, DPD, dan MPR.[684] Ketiga lembaga tersebut merupakan lembaga yang berdiri sendiri karena memenuhi kriteria sebagai sebuah kamar, yaitu mewakili pemilih dengan kategori tertentu, memiliki kewenangan sesuai dengan fungsi parlemen, memiliki anggota tersendiri, dan memiliki struktur kelembagaan tersendiri dan aturan-aturan tersendiri tentang prosedur dalam lembaga tersebut.

a. Kewenangan Formal dari DPR, DPD, dan MPR

i. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Kewenangan formal DPR yang diatur dalam UUD 1945 ialah sebagai berikut:

a) DPR memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang;[685]
b) Membahas dan menyetujui Rancangan Undang-Undang bersama-sama dengan Presiden;[686]
c) Mengusulkan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR dnegan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana

[684] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 140.
[685] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Ps. 20 ayat (1)
[686] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Ps. 20 ayat (2).

berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;[687]

d) Memberikan persetujuan terhadap pernyataan perang, dan pembuatan perdamaian dan perjanjian dengan negara lain yang dilakukan oleh Presiden;[688]
e) Memberikan persetujuan terhadap perjanjian internasional tertentu yang dilakukan oleh Presiden;[689]
f) Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan duta dan penempatan duta negara lain;[690]
g) Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;[691]
h) DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan;[692]
i) Setiap anggota DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas;[693]
j) Anggota DPR berhak untuk mengajukan usul Rancangan Undang-Undang;[694] dan
k) Memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;[695]

ii. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

[687] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Ps. 7B ayat (1)
[688] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Ps.11 ayat (1).
[689] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Ps. 11 ayat (2).
[690] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Ps. 13 ayat (2) dan Ps. 13 ayat (3).
[691] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Ps. 14 ayat (2).
[692] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Ps. 20A ayat (1).
[693] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Ps. 20A ayat (2) dan ayat (3).
[694] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Ps. 21.
[695] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Ps. 22 ayat (2).

Kewenangan formal DPR yang diatur dalam UUD 1945 ialah sebagai berikut:

a) DPD dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengleolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;[696]
b) Ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemerkaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU yang berkaian dengan pajak, pendidikan, dan agama;[697]
c) DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;[698]
d) Menerima hasil pemeriksaan keuangan dari BPK;[699] dan

[696] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Ps. 22D.
[697] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Ps. 22D ayat (2)
[698] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Ps. 22D ayat (3)
[699] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Ps. 23E ayat (2)

e) Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK.[700]

iii. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Kewenangan formal MPR yang diatur dalam UUD 1945 ialah sebagai berikut:

a) MPR berwenang untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;[701]
b) Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;[702]
c) Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar;[703]
d) Presiden dan Wakil Presiden bersumpah di hadapan MPR atau DPR;[704]
e) Memilih Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden;[705] dan
f) Memilih Presiden dan Wakil Presiden jika keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.[706]

b. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang diwakili oleh DPR, DPD, dan MPR

Berdasarkan Pasal 19 ayat (1) UUD NRI 1945, anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum. Kemudian, untuk anggota DPD, berdasarkan Pasal 22C ayat (1) UUD NRI 1945, dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum. Terdapat perbedaan antara peserta pemilihan umum untuk anggota DPR dan DPD. Untuk anggota DPR,

[700] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Ps. 23F ayat (1).
[701] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Ps. 3 ayat (1).
[702] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Ps. 3 ayat (2).
[703] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Ps. 3 ayat (3).
[704] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Ps. 9 ayat (1).
[705] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Ps. 8 ayat (2).
[706] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,* Ps. 8 ayat (3).

berdasarkan Pasal 22E ayat (3) UUD NRI 1945, peserta pemilihan umumnya ialah partai politik, sedangkan untuk DPD, berdasarkan Pasal 22E ayat (4) UUD NRI 1945, peserta pemilihan umumnya ialah perseorang. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945, MPR terdiri atas anggota-anggota DPR dan anggota-anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum.

2.3.2.3.2. *Islamic Republic of Afghanistan*

Islamic Republic of Afghanistan memiliki jumlah penduduk sebanyak 645.807 jiwa berdasarkan perkiraan penduduk pada tahun 2006 dengan luas wilayah 24.592.000km^2. Berdasarkan Konstitusi *Islamic Republic of Afghanistan* Tahun 2004, diatur bahwa Afghanistan merupakan negara republic yang berbentuk kesatuan.[707] Walaupun dalam Konstitusi *Islamic Republic of Afghanistan* diatur bahwa parlemen Afghanistan yang bernama *National Assembly* hanya terdiri dari *House of Representatives* (*Wolesi Jirga)* dan *Senate* (*Meshrano Jirga),* akan tetapi dalam UUD Afghanistan juga terdapat sebuah lembaga yang memiliki fungsi parlemen, yaitu *Grand Council* (*Loya Jirga).* Dengan demikian, Afghanistan menganut sistem parlemen trikameral.

a. Kewenangan Formal dari *Grand Council* (*Loya Jirga), House orf Representatives (Wolesi Jirga),* dan *Senate* (*Meshrano Jirga*)

i. Grand *Council (Loya Jirga*)

[707] Pasal 1 *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan* sebagaimana dikutip dalam Jimly Asshiddiqie,*t. al.,* ed., *Kompilasi Konstitusi Sedunia,* Buku 1, (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005), hlm. 1.

Grand Council (*Loya Jirga)* merupakan manifestasi tertinggi dari rakyat Afghanistan.[708] Berdasarkan Pasal 111 Konstitusi Afganistan, kewenangan formal dari *Grand Council* adalah sebagai berikut:[709]

a. Mengambil keputusan tentang hal-hal terkait dengan kemerdekaan, kedaulatan nasional, integritas wilayah, dan kepentingan tertinggi dari negara;
b. Mengubah UUD; dan
c. Memutuskan pemakzulan presiden

ii. *House orf Representatives (Wolesi Jirga)*

Berdasarkan pengaturan dalam *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan,* kewenangan formal dari *House of Representtaives* ialah sebagai berikut:

a. Melakukan interpelasi terhadap para Menteri, yang dapat ditindaklanjuti dengan *vote of no confidence.*[710]
b. Pengambil keputusan akhir tentang program-program pembangunan negara (*the state's development programs)* dan anggaran negara (*state budget),* dalam hal tidak terjadi kesepakatan antara *House of Representatives* dan *Senate.*[711]
c. Memberikan persetujuan terhadap perjanjian-perjanjian sesuai dengan yang diatur dalam UUD.[712]
d. Komisi-komisi dalam *House of Representatives* dapat mengajukan pertanyaan terhadap para Menteri.[713]
e. Menyetujui RUU bersama-sama dengan *Senate.*[714]

iii. *Senate* (*Meshrano Jirga*)

[708] Pasal 110 ayat (1) *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan.*
[709] Pasal 111 *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*
[710] Pasal 91 dan 92 *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan.*
[711] Pasal 91 *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan.*
[712] *Ibid.*
[713] Pasal 93 ayat (1) *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan.*
[714] Pasal 94 ayat (1) *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan.*

Berdasarkan pengaturan dalam Konstitusi Afghanistan, kewenangan formal *Senate* (*Meshrano Jirga)* adalah sebagai berikut:

a. Komisi-komisi dalam *Senate* dapat mengajukan pertanyaan terhadap para Menteri.[715]
b. Menyetujui RUU bersama-sama dengan *House of Representatives.*[716]

House of Representatives dan *Senate* memiliki kewenangan bersama yang dilakukan dalam bentuk *joint session,* yaitu:[717]

a. Saat sesi legislatif;
b. Ketika Presiden mengundang kedua kamar untuk mengadakan *joint session*

b. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili pada *Grand Council (Loya Jirga), House of Representatives (Wolesi Jirga),* dan *Senata (Meshrano Jirga)*

Berdasarkan Pasal 110 *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan, Grand Council* merupakan manifestasi tertinggi dari rakyat Afganistan yang terdiri dari anggota-anggota *National Assembly* dan Ketua Dewan Provinsi dan Distrik.[718] Berdasarkan Pasal 83 *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan,* anggota dari *House of Representatives* dipilih oleh rakyat mellaui pemilihan umum yang bebas, umum, rahasia, dan langsung, dengan masa jabatan 5 (lima) tahun dan tidak lebihd ari 250 orang dengan 2 wakil perempuan dari setiap

[715] Pasal 93 ayat (1) *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan.*
[716] Pasal 94 ayat (1) *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan.*
[717] Pasal 104 ayat (2) dan (3) *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan.*
[718] Pasal 110 *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan.*

provinsi, berdasarkan proporsionalitas jumlah penduduk tiap distrik.[719]

Lain halnya dengan *House of Representattives*, metode seleksi dan kategori warga negara yang diwakili dari *Senate* berdasarkan Pasal 84 *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan*, yaitu:

a. Dari tiap dewan provinsi dipilih 1 orang wakil untuk masa jabatan 4 tahun;
b. Dari tiap dewan distrik dipilih 1 orang wakil untuk masa jabatan 3 tahun; dan
c. Presiden menunjuk 1/3 anggota dengan persentase 50% adalah perempuan, yang berasal dari mereka yang memiliki keahlian dan pengalaman.[720]

2.3.2.3.3. Afrika Selatan

Perkembangan sistem parlemen di Afrika Selatan dapat dibagi ke dalam 3 (tiga) periode, yaitu:

i. Sebelum tahun 1994: periode penjajahan

Pada saat setelah periode penjajahan Inggris di Afrika Selatan berakhir, yaitu tahun 1910, Afrika Selatan mulai membentuk konstitusinya yang disahkan oleh Parlemen Inggris pada tahun 1909. Konstitusi ini berlaku bagi Uni Afrika sampai tahun 1961. Akan tetapi, pada tahun 1931, sebagian besar otoritas langsung dari Inggris atas Afrika Selatan dihapus dan *Status Union Act of 1934* menegaskan bahwa tidak ada Undang-Undang yang disahkan oleh Parlemen Inggris yang berlaku untuk Afrika, kecuali diadopsi oleh Parlemen Uni Eropa. Selama periode ini, sistem Parlemen Westminster berlaku di Uni

[719] Pasal 83 ayat (1)-(6) *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan.*
[720] Pasal 84 ayat (2)-(5) *Constitution of the Islamic Republic of Afghanistan.*

Eropa, dimana parlemen terdiri dari dua kamar, yaitu *House of Commons* dan *House of Lords.*[721]

ii. Sebelum tahun 1994: *the apartheid period*

Afrika Selatan secara resmi menjadi negara berbentuk Republik pada tahun 1961 setelah diadakannya referendum nasional di antara pemilih kulit putih. Pada periode ini, semua ikatan politik dengan Inggris terputus, sehingga Afrika Selatan dipimpin oleh seorang Presiden, bukan lagi oleh Raja Inggris. Pada tahun 1983, dilakukan amandemen terhadap Konstitusi Afrika Selatan Tahun 1910. *Constitution of the Republic of South Africa Act 110 of 1983* mengatur bahwa struktur parlemennya terdiri dari tiga kamar, yaitu *House of Assembly*, *House of Representatives*, dan *House of Delegates.*[722] Pada periode ini, mekanisme pemilihan parlemen dilakukan berdasarkan golongan ras. Berdasarkan *Section 52 Constitution of the Republic of South Africa Act 110 of 1983,* pemilih yang berkulit putih (*white person)* memilih untuk anggota *House of Assembly* dengan komposisi 166 anggota, pemilih berkulit berwarna (*colored person)* memilih untuk anggota *House of Representatives* dengan komposisi 80 anggota, dan pemilih India memilih untuk anggota *House of Delegates* dengan komposisi 40 anggota.

Adanya sistem trikameral yang berdasarkan golongan ras ini menimbulkan pertentangan dari

[721] South African Catholic Bishop's Conference Parliamenttary Liaison Office, "South Africa's Parliamentary System: From Westminster to Hybrid?", *http://www.cplo.org.za/wp-content/uploads/2015/02/BP-380-South-Africas-Parliamentary-System-May-2015.pdf*, diakses pada tanggal 20 Juni 2019.

[722] "Constitutions of the Republic of Souch Africa Act 110 of 1983", https://www.sahistory.org.za/archive/constitution-republic-south-africa-act-110-1983, diakses pada tanggal 20 Juni 2019.

warga yang berkulit berwarna dan warga India.[723] Adanya penolakan tersebut karena memiliki tujuan untuk menggerakkan roda penindasan berdasarkan rasisme serta mendukung kedaulatan orang kulit putih di atas orang kulit berwarna dan orang India.[724] Akhirnya, pada tahun 1996, sistem ini diperbaiki.

iii. Post-1994: era demokrasi

Sejak Pemilu pada tahun 1994, Afrika Selatan mengadopsi Konstitusi 1996, dimana berdasarkan Afrika Selatan menganut sistem demokrasi secara konstitusional dengan Presiden sebagai eksekusif, dan parlemen dua kamar. Berdasarkan *Section* 42 ayat (1) *Constitution of the Republic of South Africa Act 108 of 1996,* parlemen di Afrika Selatan terdiri atas *the National Assembly,* and *the National Council of Provinces.*

a. Kewenangan Formal *House of Assembly, House of Representatives,* dan *House of Delegates*

Berdasarkan *Section 44* (1) (a) *Constitution of the Republic of South Africa Act 108 of 1996, the National Assembly* memiliki kewenangan sebagai berikut:

a. Mengamandemen konstitusi;
b. Membuat Undang-undang mengenai masalah apapun
c. Mengesahkan undang-undang

Sedangkan, berdasarkan *Section 44* (1) (b) *Constitution of the Republic of South Africa Act 108 of 1996, the National Council of Provinces* memiliki kewenangan sebagai berikut:

[723] South African History Online, "Tricameral Parliament", https://www.sahistory.org.za/sites/default/files/DC/ApSep88.1684.4459.000.022.Sep1988.5/ApSep88.1684.4459.000.022.Sep1988.5.pdf, diakses pada tanggal 20 Juni 2019.
[724] *Ibid.*

i. Berpartisipasi dalam mengamandemen konstitusi
ii. Membuat undang-undang yang berkaitan dengan kewenangannya sebagaimana yang diatur dalam Schedule 4; dan
iii. Memberikan pertimbangan terhadap undang-undang yang dibuat oleh *the National Assembly*.

b. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili pada *House of Assembly, House of Representatives,* dan *House of Delegates*

Berdasarkan *Section* 42 ayat (3) *Constitution of the Republic of South Africa Act 108 of 1996, the National Assembly* dipilih untuk mewakili rakyat di bawah Konstitusi. Sedangkan, berdasarkan *Section* 42 ayat (4), *the National Council of Provinces* mewakili provinsi-provinsi untuk memastikan bahwa kepentingan provinsi diperhitungkan dalam lingkup nasional.

Berdasarkan *Section* 47 ayat (1) *Constitution of the Republic of South Africa 1996, the National Assembly* dipilih melalui mekanisme pemilu dan berjumlah tidak kurang dari 350 dan tidak lebih dari 400 orang.

2.3.2.3.4. Republik Rakyat Cina

Republik Rakyat Cina merupakan negara republik yang berbentuk kesatuan. *Constitution of the Republic of China* disahkan oleh Majelis Nasional pada tanggal 25 Desember 1946 dan mulai diberlakukan pada tanggal 25 Desember 1947.[725] Dalam *Constitution of the Republic of China 1946, Republic of China* memiliki 3 lembaga yang

[725] Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara,* (Jakarta: UI Press, 1986), hlm. 42.

mempunyai fungsi parlemen, yaitu *National Assembly, Legislative Yuan,* dan *Control Yuan.*

a. Kewenangan Formal *National Assembly, Legislative Yuan,* dan *Control Yuan*

a. *National Assembly*

Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam *Constitution of the Republic of China,* kewenangan formal yang dimiliki oleh *National Assembly* adalah sebagai berikut:

a. Memilih Presiden dan Wakil Presiden.[726]
b. Memanggil kembali (*recall)* Presiden dan Wakil Presiden.[727]
c. Mengubah Undang-Undang Dasar.[728]
d. Memutuskan usulan untuk melakukan perubahan Undang-Undang Dasar yang diajukan di *Legislative Yuan.*[729]
e. Memutuskan pemakzulan terhadap Presiden dan Wakil Presiden.[730]
f. Memilih Presiden dan Wakil Presiden yang baru, apabila jabatan Presiden dan Wakil Presiden kosong.[731]

b. *Legislative Yuan*

Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam *Constitution of the Republic of China,* kewenangan formal yang dimiliki oleh *Legislative Yuan* adalah sebagai berikut:

a. Sebagai lembaga legislatif tertinggi.[732]

[726] *Article* 27 ayat (1) angka 1 *Constitution of the Republic of China.*
[727] *Article* 27 ayat (1) angka 2 *Constitution of the Republic of China..*
[728] *Article* 27 ayat (1) angka 3 *Constitution of the Republic of China.*
[729] *Article* 27 ayat (1) angka 4 *Constitution of the Republic of China.*
[730] *Article* 30 ayat (1) angka 2 *Constitution of the Republic of China.*
[731] *Article* 49 *Constitution of the Republic of China.*
[732] *Article* 62 *Constitution of the Republic of China.*

b. Menyetujui Rancangan Undang-Undang.[733]
c. Memberikan persetujuan terhadap *martial law* yang diumumkan oleh Presiden.[734]
d. Memberikan persetujuan terhadap pencalonan Ketua *Executive Yuan* yang diangkan oleh Presiden.[735]
e. *Executive Yuan* bertanggung jawab kepada *Legislative Yuan.*[736]
f. Menerima Rancangan Undang-Undang anggaran untuk tahun fiskal berikutnya dari *Executive Yuan,*[737] dan 4 bulan sebelumt ahun fiskal berakhir menerima pernyataan tentang laporan akhir keuangan tahun tersebut.[738]
g. Memilih Ketua dan Wakil Ketua di antara para anggotanya.[739]
h. Mengundang pribadi dan institusi pemerintah untuk hadir dalam persidangan komisi.[740]
i. Menerima draft Rancangan Undang-Undang dari *Examination Yuan*.[741]
j. Menerima laporan dari auditor umum.[742]
k. Mengatasi perselisihan tentang yurisdiksi kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.[743]
l. Mengusulkan perubahan Undang-Undang Dasar.[744]

c. *Control Yuan*

Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam *Constitution of the Republic of China*, kewenangan

[733] *Article* 63 *Constitution of the Republic of China.*
[734] *Article* 39 *Constitution of the Republic of China.*
[735] *Article* 55 ayat (1) *Constitution of the Republic of China.*
[736] *Article* 57 *Constitution of the Republic of China.*
[737] *Article* 59 *Constitution of the Republic of China.*
[738] *Article* 60 *Constitution of the Republic of China.*
[739] *Article* 66 *Constitution of the Republic of China.*
[740] *Article* 67 ayat (2) *Constitution of the Republic of China.*
[741] *Article* 87 *Constitution of the Republic of China.*
[742] *Article* 105 *Constitution of the Republic of China.*
[743] *Article* 111 *Constitution of the Republic of China.*
[744] *Article* 174 *Constitution of the Republic of China.*

formal yang dimiliki oleh *Legislative Yuan* adalah sebagai berikut:

a. Lembaga pengawas tertinggi dan memiliki kewenangan untuk memberikan persetujuan dalam pengangkatan pejabat, memakzulkan, menghukum, dan melakukan audit.[745]
b. Memberikan persetujuan terhadap calon ketua, wakil ketua, dan anggota dari *Examine Yuan* dari calon yang diangkat oleh Presiden.[746]
c. Memilih Ketua dan Wakil Ketua di antara anggotanya[747], dan membentuk komisi-komisi yang dibutuhkan dalam pelaksanaan tugasnya.[748]
d. Meminta segala hal yang dibutuhkan dalam pelaksanaan tugasnya kepada *Executive Yuan* dan para Menteri serta komisi-komisi.[749]
e. Mengusulkan pemakzulan pejabat publik di tingkat pusat dan daerah[750], termasuk pejabat di *Judicial Yuan* dan *Examine Yuan.*[751]
f. Mengusulkan pemakzulan Presiden dan Wakil Presiden kepada *National Assembly*.[752]
g. Memiliki Auditor Umum.[753]
h. Menerima pernyataan tahunan keuangan dari *Executive Yuan.*[754]

b. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili pada *National Assembly, Legislative Yuan,* dan *Control Yuan*

[745] *Article* 90 *Constitution of the Republic of China.*
[746] *Article* 84 *Constitution of the Republic of China.*
[747] *Article* 92 *Constitution of the Republic of China.*
[748] *Article* 96 *Constitution of the Republic of China.*
[749] *Article* 95 *Constitution of the Republic of China.*
[750] *Article* 97 *Constitution of the Republic of China.*
[751] *Article* 99 *Constitution of the Republic of China.*
[752] *Article* 100 *Constitution of the Republic of China*.
[753] *Article* 104 *Constitution of the Republic of China*.
[754] *Article* 60 *Constitution of the Republic of China.*

a. *National Assembly*

Berdasarkan *Article* 25 *Constitution of the Republic of China, National Assembly* melaksanakan hak politik atas nama seluruh rakyat Republik Cina. Anggota *National Assembly* ini dipilih dengan ketentuan-ketentuan sebagai berikut:[755]

a. Satu anggota dipilih dari setiap kota, akan tetapi jika terdapat lebih dari 500.000 penduduk, maka terjadi penambahan 1 wakil tiap penambahan 500.000 penduduk;
b. Empat anggota mewakili perkumpulan Mongolia dan 1 wakil khusus;
c. Wakil dari Tibet ditentukan dengan UU;
d. Wakil dari berbagai etnis di perbatasan ditentukan dengan UU;
e. Wakil dari warga negara Cina yang tinggal di luar negeri ditentukan dengan UU;
f. Wakil dari kelompok profesi ditentukan dengan UU;
g. Wakil dari kelompok perempuan ditentukan dengan UU;

Berdasarkan *Article* 28 ayat (1) *Constitution of the Republic of China, National Assembly* memiliki masa jabatan anggota selama 6 tahun.

b. *Legislative Yuan*

Anggota *Legislative Yuan* dipilih dengan ketentuan-ketentuan sebagai berikut:[756]

a. Lima anggota dipilih dari seluruh provinsi atau kota, dengan jumlah penduduk 3.000.000 dan jika melebihi 3.000.000 penduduk, maka ditambah 1 wakil setiap penambahan 1.000.000 penduduk;

[755] *Article* 26 *Constitution of the Republic of China.*
[756] *Article* 64 *Constitution of the Republic of China.*

b. Mereka yang dipilih untuk mewakili perkumpulan Mongolia;
c. Mereka yang dipilih untuk mewakili Tibet;
d. Mereka yang dipilih untuk mewakili berbagai etnis di perbatasan;
e. Mereka yang dipilih untuk mewakili warga negara Cina yang tinggal di luar negeri;
f. Mereka yang dipilih untuk mewakili kelompok profesi;
g. Mereka yang dipilih untuk mewakili kelompok perempuan.

Berdasarkan *Article* 65 *Constitution of the Republic of China, Legislative Yuan* memiliki masa jabatan anggota selama 3 tahun. Berdasarkan *Article* 170 *Constitution of the Republic of China*, fungsi legislative hanya dilaksanakan oleh *Legislative Yuan.*

c. *Control Yuan*

Anggota dari *Control Yuan* dipilih dari provinsi, kota, dan Dewan Lokal dari Mongolia dan Tibet, dan warga negara Cina yang tinggal di luar negeri, dengan pembagian sebagai berikut:[757]

a. Lima anggota setiap provinsi;
b. Dua anggota dari kota;
c. Delapan anggota dari perkumpulan Mongolia;
d. Delapan anggota dari Tibet;
e. Delapan anggota dari warga negara Cina yang tinggal di luar negeri.

Berdasarkan *Article* 93 *Constitution of the Republic of China, Control Yuan* memiliki masa jabatan anggota selama 6 tahun dan dapat dipilih kembali.

[757] *Article* 91 *Constitution of the Republic of China.*

2.3.2.3.5. Simón Bolívar

Simón Bolívar merupakan seorang pemimpin revolusioner dari Amerika Selatan. Ia memimpin pasukan dari agenda pemisahan diri dari apa yang saat ini menjadi negara bagian, yaitu Venezuela, Bolivia, Kolombia, Ekuador, Peru, dan Panama dari Kekaisaran Spanyol. Ketika di Bolivia, Bolívar merancang sebuah konstitusi untuk memerintah dimana ia ingin konstitusi tersebut diimpelementasikan di Gran Clombia (Kolombia).[758] Perubahan besar yang dilakukan oleh Bolívar adalah adanya perpanjangan masa jabatan presiden menjadi seumur hidup dengan kemampuan untuk memilih pengganti daripada dilakukan pemilihan umum dan ia juga mengenalkan sistem parlemen trikameral.

Sistem parlemen trikameral yang diajukan oleh Simón Bolívar terdiri dari 3 (tiga) kamar, yaitu *The Chamber of Tribunes, The Senate,* dan *The Censors. The Chamber of Tribunes* akan memegang kekuasaan atas peperangan, hubungan luar negeri, dan anggaran negara. Mekanisme pemilihan *The Chamber of Tribunes* dilakukan melalui mekanisme pemilihan umum. Kemudian, untuk *The Senate* dipilih berdasarkan keturunan sama keberadaan *House of Lords* di Inggris agar untuk menjamin netralitasnya. Kewenangan *The Senate* adalah untuk mengawasi lembaga pengadilan, membuat dan menegakkan hukum, serta menunjuk pejabat pemerintah tingkat daerah. Selanjutnya, untuk *The Censors* akan dipilih oleh Senat dan berfungsi untuk melakukan *double check* terhadap kamar lainnya dan terhadap cabang pemerintahan lainnya. *The Censors* juga akan bertindak untuk melakukan penuntutan terhadap

[758] Jackson Harris, "Tyranny or Victory! Simón Bolívar's South American Revolt", https://www.odu.edu/content/dam/odu/offices/mun/2018/ib-crisis-bolivar.pdf, diakses pada tanggal 20 Juni 2019.

pejabat yang melakukan korupsi dan memegang kekuaasaan *impeachment.*

2.3.2.3.6. Republik Federal Sosialis Yugoslavia

Republik Federal Sosialis Yugoslavia merupakan negara yang berbentuk federal dengan 8 (delapan) negara bagian, yaitu Serbia, Montenegro, Slovenia, Kroasia, Bosnia-Herzegovina, Makedonia, Kosovo dan Vojvodina. Negara ini hanya bertahan sejak tahun 1946 sampai 1992, yang kemudian setelah itu negara-negara bagian di dalamnya saling memisahkan diri menjadi negara tersendiri. Dalam Konstitusi Negara Republik Federal Sosialis Yugoslavia Tahun 1963, diatur bahwa *Federal Assembly* terdiri dari 5 (lima) kamar, yaitu *Federal Chamber, Economic Chamber, Chamber of Education and Culture, Chamber of Social Welfare and Health,* dan *Organizational-Political Chamber*.[759]

a. **Kewenangan Formal *Federal Chamber, Economic Chamber, Chamber of Education and Culture, Chamber of Social Welfare and Health,* dan *Organizational-Political Chamber***

Persamaan kewenangan yang dimiliki oleh kelima kamar parlemen yang terdapat di Republik Federal Sosialis Yugoslavia ialah sebagai berikut:

a) Urusan yang menjadi yurisdiksi dari *Federal Assembly* dilaksanakan oleh *Federal Chamber* dan kamar lainnya yang kompeten berdasarkan prinsip kesetaraan, baik secara mandiri maupun dalam *joint session,* dilaksanakan dalam struktur organisasi dari masing-masing kamar dan *Federal Assembly*;[760]

[759] Article 165 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* 1965.
[760] Article 173 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* 1965.

b) Kewenangan yang dilakukan dalam *joint session* atau sidang gabungan ialah sebagai berikut:
    1) Memilih Presiden dan Wakil Presiden Republik Federal Sosialis Yugoslavia;[761]
    2) Memilih Ketua dan Wakil Ketua *Federal Assembly;*[762]
    3) Pembahasan kepentingan bersama;[763]
    4) Membahas hal-hal umum tentang perpolitikan yang dianggap penting;[764] dan
    5) Membahas mosi dari Presiden atau dari kamar-kamar.[765]
c) Mengajukan Rancangan Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan lainnya;[766]
d) Mendiskusikan Rancangan Undang-Undang, rancangan rencana sosial dan anggara, serta mengajukan pertanyaan pada kamar yang berwenang dalam pembahasan RUU, kemudian kamar tersebut menjawab pertanyaan yang diajukan;[767]
e) Masing-masing kamar dapat mengundang perwakilan dari organisasi otonom dan organisasi sosial politik, serta asosiasi-asosiasi untuk memberikan opini dan usulan selama perdebatan pembahasan RUU;[768] dan
f) Masing-masing kamar membentuk aturan tentang prosedur kerja internal.[769]

[761] Article 180 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* 1965.
[762] *Ibid.*
[763] Article 185 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* 1965.
[764] Article 195 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* 1965.
[765] *Ibid.*
[766] Article 182 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* 1965.
[767] Article 183 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* 1965.
[768] Article 184 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* 1965.
[769] Article 186 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* 1965.

Kewenangan formal yang dimiliki oleh *Federal Chamber* berdasarkan pengaturan yang terdapat dalam *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* 1965 yaitu sebagai berikut:

a) Bersama-sama dengan *Economic Chamber* melakukan:[770]
    1) Pertimbangan mengenal hal-hal yang berhubungan dengan komunitas pekerja dalam bidang ekonomi dan keuangan;
    2) Pemberian persetujuan Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan lainnya dalam bidang ekonomi dan keuangan; dan
    3) Pemberian persetujuan mengenai rencana sosial dari negara Yugoslavia.
b) Bersama-sama dengan *Chamber of Education and Culture* melakukan:[771]
    1) Pertimbangan mengenai hal-hal yang berhubungan dengan komunitas pekerja dalam bidang pendidikan, sains, seni, dan bidang budaya lainnya, dan hal-hal lain dalam bidang ini; dan
    2) Memberikan persetujuan Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan lainnya dalam bidang-bidang di atas.
c) Bersama-sama dengan *Chamber of Social Welfare and Health* mempertimbangkan:[772]
    1) Hal-hal yang berhubungan dengan komunitas pekerja dalam bidang kesehatan

[770] Article 174 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* 1965.
[771] Article 175 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* 1965.
[772] Article 176 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* 1965.

dan jaminan sosial, dan hal-hal lain dalam bidang ini; dan

2) Menyetujui Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan lainnya dalam bidang-bidang di atas.

d) Bersama-sama dengan *Organizational-Political Chamber* mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:[773]

1) Hal-hal yang berhubungan dengan sistem sosial-politik dan hal-hal lain dalam bidang ini yang merupakan yurisdiksi *Federal Assembly*, dengan pengecualian bahwa hal tersebut bukan merupakan kewenangan dari kamar lain atau kewenangan dari salah satu kamar;

2) Menyetujui Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan lainnya, dengan pengecualian bukan merupakan kewenangan dari kamar lain;

3) Menyetujui anggaran federal dan pernyataan keuangan tahunan;

e) Hal-hal yang berkaitan dengan kebijakan internasional, pertahanan nasional, dan kebijakan umum internal;[774]

f) Menyetuji Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan lainnya, dan meratifikasi perjanjian internasional dalam bidang hubungan politik internasional, pertahanan nasional, dan keamanan negara;[775]

[773] Article 177 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* 1965.
[774] Article 178 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* 1965.
[775] *Ibid.*

g) Memilih dan memberhentikan Presiden dan anggota *Federal Executive Council,* Ketua dan hakim Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Agung Ekonomi; mencalonkan dan memberhentikan pejabat negara tertentu yang diatur dalam *Article* 178;
h) Memberikan persetujuan terhadap keputusan pembayaran gajiw akil rakyat;[776]
i) Melaksanakan kewenangan lainnya yang merupakan yurisdiksi dari *Federal Assembly* yang bukan merupakan kewenangan kamar lainnya;[777]
j) Memilih ketua, wakil ketua, dan sekretaris *Federal Assembly*;[778]

Kewenangan formal yang dimiliki oleh *Economic Chamber, Chamber of Education and Culture, Chamber of Social Welfare and Health,* dan *Organizational-Political Chamber* dalam *Federal Assembly* berdasarkan pengaturan yang terdapat dalam *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* 1965 yakni sebagai berikut:

a) Masing-masing kamar berdebat tentang hal-hal yang menyangkut diundangkannya Undang-Undang Federal dan putusan dari majelis lainnya, dan hal umum lainnya yang berkaitan dengan komunitas pekerja, dalam rangka melakukan koordinasi hubungan dan mengembangkan kerja sama saling menguntungkan, kemudian mengeluarkan rekomendasi berkaitan dengan hal tersebut

[776] *Ibid.*
[777] *Ibid.*
[778] Article 193 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* 1965.

kepada organisasi otonom, organisasi pekerja, dan lembaga negara;[779]

b) Masing-masing kamar menerima laporan dari *Federal Executive Council* dan mengajukan pertanyaan tentang itu;[780]

c) Masing-masing kamar menerima laporan dan penjelasan dari Menteri federal, sekretaris federal, dan pejabat lainnya dalam organ pemerintaan;[781] dan

d) Masing-masing kamar membentuk komisi internal untuk membahas Rancangan Undang-Undangan dan rancangan peraturan perundang-undangan lainnya dan untuk membahas hal-hal yang menjadi yurisdiksinya.[782] dan

e) Mencalonkan dan memberhentikan anggota *Council of National Defense* yang diajukan oleh Presiden.[783]

b. **Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang diwakili pada *Federal Chamber, Economic Chamber, Chamber of Education and Culture, Chamber of Social Welfare and Health,* dan *Organizational-Political Chamber***

Federal Chamber berisi utusan warga negara dari *communes* dan *republics*, sedangkan, *Economic Chamber, Chamber of Education and Culture, Chamber of Social Welfare and Health,* dan *Organizational-Political Chamber* merupakan kamar yang berisi utusan dari pekerja dalam komunitas

[779] Article 179 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* 1965.
[780] *Ibid.*
[781] *Ibid.*
[782] Article 207 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* 1965.
[783] Article 257 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* 1965.

pekerja.[784] Anggota *Federal Chamber* dipilih oleh *communal assemblies* yang kemudian dipilih secara langsung oleh rakyat berdasarkan suara terbanyak, sedangkan kamar lainnya dipilih oleh *communal assemblies* saja.[785]

Anggota *Federal Assemblies* memiliki masa jabatan selama 4 tahun, dimana setengah (1/2) anggota selalu diperbaharui setiap 2 tahun, dan setiap kamar memiliki anggota sebanyak 120 anggota.[786]

2.3.2.3.7. Amerika Serikat

Berdasarkan Konstitusi Amerika Serikat, badan legislatif yang dimiliki olehnya dinamakan *Congres* yang terdiri dari dua kamar, yaitu *Senate* dan *House of Representative.* Hal ini tertuang dalam *Article 1, Section 1 The Constitution of the United States,* yang berbunyi:

> "*all legislative Powers here in granted shall be vested in a Congress of the United State, which shall consist of a Senate and House of Representatives."*

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dapat diketahui bahwa Amerika Serikat menganut sistem parlemen dua kamar atau bikameral, yaitu Kongres yang terdiri dari Senate sebagai Majelis Tinggi (*upper house)* dan DPR sebagai Majelis Rendah (*lower house).*[787]

a. Kewenangan Formal dari *Congress, Senate,* dan *House of Representatives*
    i. *Congress*

[784] Article 165 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* 1965.
[785] Article 167 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* 1965.
[786] Article 166 *Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* 1965.
[787]Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UD 1945: SistemPerwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI,* (Bandung: FOKUSMEDIA, 2013), hlm. 100.

Berdasarkan peraturan dalam Konstitusi Amerika Serikat, Kongres memiliki kewenangan-kewenangan formal sebagai berikut:

a) Membentuk Undang-Undang;[788]
b) Menyetujui perubahan Undang-Undang Dasar;[789]
c) Menyetujui Wakil Presiden yang diusulkan Presiden, dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden;[790]
d) Memutuskan bahwa Presiden tidak mampu menjalankan kekausaan dan tugas-tugas jabatannya;[791] dan
e) Memberikan keputusan akhir dalam pembentukan UU, dimana walaupun Presiden menolak RUU yang sudah disetujui oleh *Senate* dan *House of Representatives*, jika 2/3 anggota *House of Representatives* dan *Senate* tetap menyetujui RUU tersebut, maka RUU akan menjadi UU.[792]

ii. *Senate*

Berdasarkan pengaturan dalam Konstitusi Amerika Serikat, Senat memiliki kewenangan yang seimbang dengan *House of Representative*, yakni:

[788] *Article* I *Section* 7 (2) *Constitution of United States of America.*
[789] *Article* V *Constitution of United States of America.*
[790] *Amandment* XV *Section* 2 *Constitution of United States of America.*
[791] *Amandment* XXV *Section* 4 *Constitution of United States of America.*
[792] *Article* I *Section* 7 (2) *Constitution of United States of America.*

a) Ketua *Senate* di hadapan *Senate* dan *House of Representatives* membuka surat suara pemilihan Presiden;[793]
b) Melakukan pemungutan suara untuk menentukan wakil Presiden, jika lebih dari 1 calon wakil presiden mendapat suara yang sama banyak;[794]
c) Memberikan saran dan persetujuan terhadap perjanjian luar negeri, pengangkatan duta besar, duta dan konsul, hakim Mahkamah Agung dan semua pejabat negara lainnya yang pengangkatannya dilakukan oleh Presiden, yang penunjukkannya tidak diatur dalam UUD;[795]
d) Memilih pejabat-pejabat internal, dan ketua sementara jika Wakil Presiden berhalangan;[796] dan
e) Melakukan penuntutan pemakzulan, termasuk terhadap Presiden.[797]

iii. *House of Representatives*

Kewenangan formal yang dimiliki oleh *House of Representatives* menurut Konstitusi Amerika Serikat ialah sebagai berikut:

a) Melakukan pemungutan suara untuk menentukan Presiden jika lebih dari 1 calon presiden mendapat suara yang sama banyak;[798]

[793] *Amandment* XII *Constitution of United States of America.*
[794] *Ibid.*
[795] *Article* II *Section* 2 (2) *Constitution of United States of America.*
[796] *Article* I *Section* 3 (5) *Constitution of United States of America.*
[797] *Article* I *Section* 7 (6) *Constitution of United States of America.*
[798] *Amandment* XII *Constitution of United States of America.*

b) Memilih ketua dan pegawai-pegawainya;[799]
c) Melakukan pemakzulan;[800] dan
d) Membuat RUU tentang menaikkan pendapatan.[801]

b. Metode Seleksi dan Kategori Warga Negara yang Diwakili pada *Senate* dan *House of Representatives*

Senate terdiri dari 2 senator dari setiap negra bagian yang dipilih langsung oleh rakyat dari masing-masing negara bagian untuk jangka waktu 6 tahun, sedangkan *House of Representatives* dipilih oleh rakyat dari negara bagian untuk jangka waktu 2 tahun. Jumlah anggota kamar pertama adalah 435, sedangkan kamar kedua adalah 100.

2.3.2.4. Studi Komparasi Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Satu Atap

Kekuasaan kehakiman merupakan cabang kekuasaan di setiap negara baik dalam negara yang demokratis, negara menuju demokrasi, ataupun negara yang tidak demokratis. Hal ini terjadi atas pengaruh ajaran pemisahan kekuasaan yang menghendaki cabang-cabang kekuasaan dibagi atas legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Selain itu, negara sebagai sebuah sistem hukum memerlukan kehadiran kekuasaan kehakiman, bukan hanya semata-mata sebagai lembaga penyelesai sengketa yang bersifat netral, melainkan juga sebagai pembentuk hukum dan politik hukum melalui putusan-putusannya.

Sebagaimana telah disebutkan di atas, setiap negara memiliki cabang kekuasaan kehakiman atau dalam Bahasa Inggris sering disebut sebagai '*the judiciary*'. Fungsi utama dan pertama dari cabang kekuasaan kehakiman adalah memutus sengketa (*resolving*

[799] *Article* I *Section* 2 (5) *Constitution of United States of America.*
[800] *Ibid.*
[801] *Article* I *Section* 7 (1) *Constitution of United States of America.*

disputes) antara individu dengan individu, individu dengan masyarakat, bahkan individu atau masyarakat dengan negara. Fungsi kedua adalah membentuk atau membuat *policy* atau kebijakan.[802] Meskipun putusan pada dasarnya berlaku untuk para pihak, terutama untuk perkara-perkara perdata, namun acapkali terjadi putusan-putusan tersebut memengaruhi kebijakan-kebijakan umum. Bahkan tidak jarang juga memengaruhi perkembangan ekonomi. Di Amerika Serikat, fungsi ini sangat terlihat dalam seratus tahun terakhir sebagai akibat perkembangan progresivisme di kalangan Hakim Agung yang secara signifikan menyumbangkan perubahan-perubahan ketatanegaraan.[803] Fungsi lainnya adalah mengawasi tindakan-tindakan pemerintah. Konkretisasi fungsi jabatan kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh para hakim yang dilengkapi oleh berbagai hak dan kewajiban.

Dalam praktek dikenal adanya tiga macam norma hukum yang dapat di *review* (ditinjau, diperiksa, atau diuji), yang lazim disebut *norm control mechanism*.[804] Ketiganya sama-sama berbentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu terdiri dari:

1. Keputusan normatif yang bersifat pengaturan (*regeling*),
2. Keputusan normatif yang bersifat penetapan administrative (*beschikking*), dan
3. Keputusan normatif yang bersifat penghakiman (*judgement*), yang biasa disebut vonis.

Ketiga norma hukum itu dapat diuji kebenarannya melalui mekanisme peradilan/yustisial ataupun melalui mekanisme non-yustisial. Jika pengujian tersebut dilakukan oleh lembaga

---

802 Walter F. Murphy, *et., al, Courts, Judges & Politic: An Introduction to the Judicial Process*, Sixth Edition, (Boston: McGraw Hill, 2005), hlm 45.

803 Bradley C.S Watson, *Living Constitution, Dying Faith: Progressivism and the New Science of Jurisprudence*, (Wilmington, Delaware: ISI Books, 2009), hlm xvii.

804 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Konstitusi Press: Jakarta, 2006), hlm. 1.

peradilan, maka proses pengujiannya disebut sebagai *judicial review*, atau pengujian oleh lembaga yudisial atau pengadilan.[805]

Menurut Sri Soemantri dalam disertasinya, tidak ada satu negarapun di dunia yang tidak mempunyai konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya.[806] Pembentukan dari Mahkamah Konstitusi pada dasarnya merupakan manifestasi dari sebuah konsep negara modern. Eksistensi dari Mahkamah Konstitusi di Indonesia saat ini didasari oleh karena pengembangan menuju kearah supremasi konstitusi yang lebih ditegaskan. Suatu studi perbandingan terhadap fungsi dan kedudukan mahkamah Konstitusi di Indonesia, Austria, Korea Selatan dan Dewan Konstitusi di Prancis menjadi suatu kebermanfaatan dalam membandingkan mekanisme sebagai esensi dari konstitusi sebagai hukum tertinggi. Pemilihan objek perbandingan yang tertuju kepada Mahkamah Konstitusi Austria dikarenakan Austria merupakan negara federal dan yang menganut sistem parlementer namun Mahkamah Konstitusi Austria mempunyai fungsi yang serupa dengan Mahkamah Konstitusi Indonesia, sedangkan pemilihan objek perbandingan kepada Dewan Konstitusi Prancis dikarenakan Prancis merupakan negara kesatuan dengan otonomi terbatas yang menganut sistem *quasi* presidensiil namun Dewan Konstitusi di Prancis mempunyai fungsi dan bentuk kelembagaan yang paling berbeda.

2.3.2.4.1. Mahkamah Konstitusi Austria (*Verfassungsgerichtshof Der Republik Österreich)*

Austria merupakan negara yang berada di jantung benua Eropa. Austria berada tepat diantara wilayah Eropa Barat dan Eropa tengah. Penduduk Austria berjumlah ± 8 juta jiwa dan mempunyai ibukota Vienna. Austria

[805] *Ibid*, hlm. 2.
[806] Sri Soemantri M., *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 dalam ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia*, (Jakarta: Sinar Harapan, 1993), hlm. 1-2.

merupakan negara yang berbentuk federal-republik dan terdiri dari 9 Provinsi. Konstitusi Austria tahun 1920 yang dirancang oleh Hans Kelsen yang ketika itu menjadi anggota lembaga pembaharu Konstitusi Austria (*Chancelery*) pada 1919-1920 dan diterima menjadi Konstitusi Tahun 1920 kembali diundangkan ulang tepatnya pada tanggal 1 May 1945.[807] Peradilan konstitusi Austria merupakan peradilan konstitusi pertama kali di Eropa. Konstitusi 1920 juga sebagai tonggak awal pembentukan Mahkamah Konstitusi di Austria, meskipun sebelumnya pada konstitusi 1848 telah mengatur tentang Hak Asasi Manusia. Selain itu Austria telah terbentuk suatu system pemerintahan monarki konstitusional. Sedangkan pada tahun 1849 *Reich Constitution* dibentuk untuk menggantikan Konstitusi 1848. Konstitusi 1849 didesain untuk negara federalism, yang mengedepankan pada prinsip-prinsip kesetaraan.[808] Konstitusi ini menciptakan ketatanegaraan yang lebih demokratis, yang terjewantahkan melalui demokrasi perwakilan. Konstitusi ini juga menjalankan sistem uji administratif oleh Pengadilan Tata Usaha Negara. Baru kemudian pada tahun 1920 lahirlah konstitusi yang dibentuk oleh Hans Kelsen.[809] dan konstitusi ini yang dianggap paling memenuhi syarat dari konstitusi yang berlaku sebelumnya, dikarenakan menganut prinsip demokrasi perwakilan, jaminan Hak Asasi Manusia, dan pemisahan kekuasaan, oleh sebab itu kemudian memunculkan gagasan tentang dibentuknya suatu organ penegak konstitusi yang pada saat itu disebut sebagai

[807] Johannes Oehlboeck dan Immanuel Gerstner, "The Austrian Legal System and Laws", http://www.rechtsfreund.at/austrian-legal-system.htm, diakses pada tanggal 20 Juni 2019.

[808] Jimly Asshiddiqie, *Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Cet.3, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 50.

[809] Jimly Asshiddiqie dan Mustafa Fakhry, *Mahkamah Konstitusi: Kompilasi Ketentuan UUD, UU dan Peraturan tentang Mahkamah Konstitusi di 78 Negara*, (Jakarta: PSHTN FH UI, 2003), hlm 6.

Vervassungsgericht. *Verfassungsgerichtshof der Republik Österreich* **(**VfGH) merupakan Mahkamah Konstitusi Austria yang didirikan atas jasa Hans Kelsen. Sehingga VfGH sering diistilahkan sebagai *The Kelsenian Model* oleh Jimly Asshiddiqie atau *The Kelsenian Court.* Menurut Alec Stone VfGH ini merupakan *prototype* model Mahkamah Konstitusi yang berbeda dan sangat bertolak belakang dengan apa yang dikembangkan di Amerika Serikat terutama mengenai pengujian konstitusionalitas undang-undang. Apabila di Amerika Serikat mengunakan *The Supreme Court*-nya untuk melakukan pengujian konstitusionalitas undang-undang, Austria justru membentuk lembaga baru yang melulu mengerjakan pengujian konstitusionalitas UU dan pelanggaran konstitusi lainnya.[810] Kedudukan VfGH merupakan pemegang kekuasaan kehakiman bersama dengan *Verwaltungsgerichtshof* (Mahkamah Tata Usaha Negara Austria), dan *Oberster Gerichtshof* (Mahkamah Agung Austria). VfGH dan *Verwaltungsgerichtshof* adalah pemegang kekuasaan kehakiman yang berkaitan dengan hal hukum tata usaha negara dan *Oberster Gerichtshof* merupakan pemegang kekuasaan kehakiman di tingkat hukum privat dan pidana. VfGH mempunyai fungsi sebagai lembaga peradilan khusus untuk menjamin agar konstitusi sebagai hukum yang paling tinggi (*the supreme law of the land*) dapat ditegakkan di dalam praktek.[811]

Menurut Johannes Oehlboeck dan Immanuel Gerstner, semua kekuasaan yang didapatkan oleh seluruh organ yang berada di Austria merupakan atas nama

[810] Alec Stone, *The Birth Of Judicial Politics In France: The Constitutional Council In Comparative Perspective*, (New York: Oxford University Press, 1992), hlm 228.
[811] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm 187

Republik Federal Austria. Begitu pula mengenai kekuasaan kehakiman di Austria yang mempunyai kompetensi untuk memberikan vonis dan temuan hukum lainnya wajib diproklamasikan dan diterbitkan atas nama Republik Federal Austria.[812] Sehingga menurutnya struktur ketatanegaraan terutama mengenai kekuasaan kehakiman di Austria menarik perbedaan mendasar antara dua yurisdiksi utama, yaitu:[813]

1. Pengadilan dan pengadilan yang bersangkutan dengan masalah-masalah hukum publik, yang dibaginya menjadi:
    a. *Verfassungsgerichtshof* (VfGH) atau Mahkamah Konstitusi Austria, dan
    b. *Verwaltungsgerichtshof*, atau Mahkamah Tata Usaha Negara Austria.
2. Yurisdiksi pengadilan biasa, menurutnya adalah institusi peradilan yang mempunyai kompetensi diluar masalah hukum-hukum publik dan hanya yang berkaitan dengan hukum privat, hukum pidana dan hal-hal lain yang berkaitan dengan aspek hukum kompetisi, yang dibaginya antara lain:
    a. *Courts of First Instance* atau peradilan tingkat pertama
    b. *Courts of Second Instance* atau peradilan tingkat kedua

[812] "*Article*. 60. (1) *The Federal President is elected by the nation on the basis of equal, direct, secret and personal suffrage. If there is only one candidate, the election shall take place by way of referendum. Anyone with National Council suffrage is entitled to vote. Voting in the election is compulsory in Federal Laender where Land law so provides; detailed provisions about the electoral procedure and possible compulsory voting will be established by a Federal law. This same law shall in particular lay down the reasons held to excuse non-participation in the election regardless of compulsory voting*. *Article*. 69. (1) *The Federal Chancellor, the Vice- Chancellor and the other Federal Ministers are entrusted with the highest administrative business of the Federation in so far as this is not assigned to the Federal President. They constitute as a body the Federal Government under the chairmanship of the Federal Chancellor.*"
[813] *Ibid.*

c. *Oberster Gerichtshof* (OGH), Peradilan tingkat kasasi atau Mahkamah Agung yang merupakan pengadilan terakhir dari yang disebutnya sebagai *The Ordinary Court.*

Mengenai susunan organisasinya dijelaskan dalam *Article* 147 ayat (1) dan (3) Konstitusi Austria, bahwa susunan anggotanya terdiri atas 1 orang ketua (*President*) dan 1 orang Wakil Ketua (*Vice President*), 12 orang anggota (*Mitglieder*), dan 6 orang anggota pengganti (*Ersatz-Mitglieder*) serta syarat menjadi hakim VfGH adalah menyandang gelar sarjana hukum atau ilmu politik dengan minimal mempunyai pengalaman dibidang profesi hukum sekurang-kurangnya 10 tahun.[814] Para hakim VfGH diangkat dengan keputusan Presiden Federal atas usul atau pencalonan yang diajukan oleh tiga lembaga, yaitu (i) Pemerintah Federal, (ii) *National Council* dan (iii) *Federal Council.* Pemerintah Federal (eksekutif) berhak mengusulkan calon presiden VfGH, Wakil Presiden VfGH, 6 anggota Hakim VfGH, dan 3 orang anggota hakim pengganti. Mereka yang dicalonkan oleh pemerintah Federal ini dipersyaratkan harus berasal dari kalangan hakim karir, pejabat pemerintahan ataupun professor dari perguruan tinggi. *National Council* berhak mengajukan 3 orang anggota dan 2 orang anggota pengganti, begitu pula dengan *Federal Council* berhak mengajukan 3 orang anggota dan 2 orang anggota pengganti.[815]

Sebagai salah satu peradilan tertinggi di Austria dan berkedudukan di Vienna mempunyai kewenangan yang diberikan konstitusi kepadanya. Jimly Asshiddiqie mencatat ada 9 kewenangan yang dimiliki VfGH, namun

[814] *Art* 147 ayat (1) Konstitusi Austria.
[815] *Art* 147 ayat (1) Konstitusi Austria.

Herbert Hausmaninger mencatat hanya 8 kewenangan yang dimiliki VfGH sebagaimana ia menyatakan "*there are at least 8 (eight) types of powers of Austrian Constitutional Court, which are extensively regulated in the constitution"*.[816] Namun untuk diuraikan selanjutnya, akan mengunakan 9 kewenangan yang ditemukan oleh Jimly Asshiddiqie sebagai pembahasan terhadap kekuasaan VfGH:[817]

1. Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang
2. Pengujian Legalitas Peraturan Dibawah Undang-Undang
3. Pengujian Perjanjian Internasional
4. Perselisihan Pemilihan Umum
5. Peradilan *Impeachment*
6. Kewenangan Sebagai Peradilan Administrasi Khusus Yang Terkait Dengan "*Constitutional Complaint*" Individu Warganegara
7. Sengketa Kewenangan Dan Pendapatan Keuangan Antar Negara Bagian Dan Antara Negara Bagian Dengan Federal
8. Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara
9. Kewenangan Memberikan Penafsiran Konstitusi Austria

Terkait dengan uji konstitusionalitas undang-undang *("Gesetzesprufung"),* mahkamah juga elakukan pengujian terhadap undang-undang Federal ataupun negara bagian. Pengujian model ini dapat diajukan oleh Mahkamah Agung, Peradilan Tata Usaha Negara dan Pemerintah Federal maupun Pemerintah Negara bagian. Mahkamah

[816] Herbert Hausmaninger, *The Austrian Legal System*, (Wien: Manzsche Verlags Universitatsbuchhandlung, 2003), hlm 144.
[817] Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syafrizal, *Peradilan Konstitusi Di 10 Negara*, (Jakarta: PT Sinar Grafika, 2012), hlm 8

juga dapat menguji legalitas Peraturan Pemerintah yang dikeluarkan oleh Negara Federal dan bagian, aka tetapi pengujian baru dapat dilakukan setelah mahkamah menerima permohonan dari pengadilan. Perorangan dapat juga melakukan permohonan dan dapat menunda berlakunya peraturan pemerintah. Ada juga istilah "Dikotonomi Putusan", dalam hal Mahkamah membatalkan bagian atau keseluruhan dari peraturan perundang-undangan, maka dapat memberikan kesempatan kepada legislatur untuk memperbaiki kesalahan da mahkamah dapat memberikan waktu untuk memperbaikinya. Pentingnya dialog konstitusional antara hakim pengadilan negeri dengan peradilan konstitusi terkait dengan suatu undang-undang yang sedang diterapkan pada perkara umum. Mahkamah juga berwenang menguji terhadap proses perubahan konstitusi (formal), namun tidak secara materiil. Sementara, kewenangan khusus administratif mahkamah. Dalam permohonan ke Mahkamah, dapat kemudian menyatakan keberatan yang diderita, untuk itu seringkali sebab dimohonkannya perkara ke mahkamah dikarenakan terdapat rendahnya tingkat validitas produk regulasi yang diberlakukan oleh otoritas birokrasi administrative. Permohonan yang seperti itu dapat dilakukan setelah semua upaya telah dilakukan.[818]

Kedudukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia dan Austria adalah sama, yaitu sama-sama merupakan organ kekuasaan kehakiman atau dapat disebut pula sebagai *the third powers of the state* yang merdeka dalam menegakkan konstitusi dan hak konstitusional warga negaranya. Mahkamah Konstitusi Indonesia dan Austria mempunyai fungsi sebagai (i) negatif legislator, (ii) *negative policy*, (iii)

[818] Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi di 10 Negara*, hlm. 1-15.

negative majoritarian democracy. Sedangkan perbedaan mendasar terkait kewenangan mahkamah konstitusi yang berada di Indonesia dan Austria dapat di jelaskan sebagai berikut:

1. Mahkamah Konstitusi Austria berwenang menguji perjanjian internasional secara umum sedangkan Mahkamah Konstitusi Indonesia tidak mempunyai wewenang,
2. Mahkamah Konstitusi Austria berwenang menguji peraturan perundangan yang dibawah Undang-Undang sementara Mahkamah Konstitusi Indonesia tidak mempunyai wewenang.

2.3.2.4.2. Dewan Konstitusi Prancis (*Conseil Constitutionnel Français*)

Dewan Konstitusi Prancis didirikan pada 1958 yang bertepatan dengan berlakunya Konstitusi Republik Kelima. Semula ide pembentukan organ ini memang didesain untuk melucuti kekuasaan Parlemen. Oleh karena itu, organ yang disebut *Conseil Constitutionnel* sering pula dikatakan sebagai bentuk paling muktahir dari sistem pengujian konstitusional.[819] Dewan Konstitusi Prancis adalah organ yang merdeka dari pengaruh kekuasaan Parlemen. Putusannya bersifat final serta mengikat organ-organ lain, sehingga Dewan Konstitusi Prancis adalah benteng terdepan dari potensi produktivitasnya sistem hukum yang tidak konstitusional.[820]

Mengenai kekuasaan kehakiman, Prancis memiliki Dewan Tinggi Pengadilan (*The High Council Of The Judiciary*) yang mempunyai dua tugas utama, yakni mengawasi hakim, mengawasi jaksa, dan memberikan

[819] *Ibid.*, hlm. 136.
[820] *Ibid, hlm.* 137.

rekomendasi promosi hakim atau jaksa. Dewan Tinggi Pengadilan diketuai oleh Presiden Prancis secara *ex-officio* serta Presiden Prancislah yang menjamin indepedensi kekuasaan kehakiman di Prancis (*vide article* 64 *jo* 65 Konstitusi Republik Kelima Prancis).[821] Sistem peradilan Prancis terdiri dari dua badan, yaitu peradilan biasa dan peradilan administratif. Diatas semua badan peradilan biasa -peradilan perdata, pidana, dagang, dan tenaga kerja- terdapat Mahkamah Agung sebagai peradilan kasasi (*Cour de Cassation*), yang terdiri dari 80 hakim agung yang ditunjuk oleh Presiden Republik dari nama-nama yang dinominasikan oleh Dewan Tinggi Peradilan. Saat ini di Prancis terdapat 35 peradilan tingkat banding, 181 *tribunaux de grande instance*, dan 478 *tribunaux d"instance* sebagai peradilan-peradilan tingkat dibawahnya. Di puncak badan peradilan administratif terdapat Dewan Negara (*The National Assembly*) dengan 8 *cours administratives d"appel* dan 36 *tribunaux administratif*, sebagai peradilan-peradilan adminsitratif dibawahnya.

Secara kedudukan, *Conseil Constitutionnel* Français bukanlah pengadilan konstitusi dalam kekuasaan kehakiman sebagaimana di Austria dengan Mahkamah Konstitusinya hal ini disebabkan oleh beberapa alasan yakni:[822]

1. Secara nomenklatur resmi, organ ini bernama *Conseil Constitutionnel* Français (CCF) maka organ tersebut secara bahasa berarti Dewan Konstitusi Prancis. sehingga sebutannya bukanlah "Mahkamah" atau

[821] Wim Voermans, *Strengthening Judicial Reform By A Judicial Commision*, Bahan Seminar yang bertajuk "*Seminar On Comparative Models Of Judicial Commissions*" di Aryaduta Hotel, Jakarta, Indonesia, hlm 3

[822] Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi di 10 Negara*, hlm. 150.

Cour menurut bahasa Prancis. Sehingga secara formal CCF bukanlah pengadilan

2. Di dalam Konstitusi Republik Kelima Prancis, CCF diatur didalam Bab VII sedangkan mengenai kekuasaan kehakiman diatur didalam Bab VIII. Jadi, CCF bukan merupakan organ yang melakukan kekuasaan kehakiman sebagaimana Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia di UUD NRI 1945.

Namun dalam Konstitusi Republik Kelima, CCF disebut sebanyak 31 kali, yaitu dalam article 7 (9 kali), article 16 (2 kali), article 37, 41, 46, 54, 55 (3 kali), article 57, 58, 59, 60, dan 61 sebanyak (4 kali), article 62, 63, dan 72 (2 kali), dan article 77 (1 kali). Artinya CCF diatur didalam 16 article. Bahkan melebihi keberadaan Council of State yang disebut Mauro Cappelletti sebagai "*a true Constitutional Court*" dikarenakan putusannya yang fenomenal pada tahun 1959. Didalam Konstitusi Republik Kelima sendiri *Council of State* hanya disebut secara tidak langsung sebanyak 7 kali yakni pada article 37, 38, 39, 65, 74, 74-1, dan 76 masing-masing sebanyak 1 kali saja.[823] CCF mempunyai 3 kekuasaan pokok dalam tujuannya membatasi kekuasaan parlemen dan mengawal konstitusi. Mengenai fungsi dan kekuasaan CCF tersebut, Jimly Asshiddiqie, menyatakan bahwa banyak ahli hukum teoritisi maupun praktisi di berbagai negara memberikan pujian maupun penghargaan terhadap sistemnya yang rasional, efisien dan realistis.[824] 3 kekuasaan tersebut meliputi:[825]

1. *Constitutional preview*;

[823] Mauro Cappelletti, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, (Oxford: Clarendon Press, 1989), hlm 17-18.
[824] Jimly Asshiddiqie dan Ahmad Syarizal, *Peradilan Konstitusi di 10 Negara* , hlm 135.
[825] Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, hlm. 139.

2. Memutus perselisihan pemilu dan penyelenggaraan referendum; dan
3. Kekuasaan konsultatif (*consultative power*).

Dari berbagai penjelasan di atas, maka dapat dilihat perbedaan mendasar terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi di Indonesia dan Dewan Konstitusi Prancis yaitu sebagai berikut:

1. Di Prancis peradilan konstitusi bukanlah berformat Mahkamah (peradilan) namun berformat Dewan yang cenderung lembaga politik. Sehingga bukanlah mekanisme pengujian yang dilakukan oleh lembaga tersebut melainkan mekanisme konsultatif.
2. Mahkamah Konstitusi Indonesia hanya mempunyai kewenangan pengujian konstitusional undang-undang, sedangkan pengujian konstitusionalitas peraturan dibawah undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Hal ini berbeda dengan Dewan Konstitusi Prancis yang memiliki kewenangan menguji (khusus Prancis "menilai") konstitusionalitas seluruh produk hukum (khusus Prancis seluruh rancangan atau naskah produk hukum yang akan diundangkan).
3. Dewan Konstitusi Prancis mempunyai fungsi sebagai (i) legitimasi legislasi, (ii) melegitimasi *policy*, dan (iii) legitimasi demokrasi, yang berbeda dengan Mahkamah Konstitusi Indonesia sebagai *negative legislator*.

2.4. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan Diatur dalam Undang-Undang terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat dan Dampaknya terhadap Beban Keuangan Negara

2.4.1. Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan MPR

2.4.1.1. Redefinisi MPR dalam Konteslasi Kelembagaan Negara

Pekerjaan MPR oleh beberapa kalangan pasca amandemen konstitusi dianggap bukan merupakan suatu tugas yang bersifat permanen. Oleh karena itu, terdapat beberapa kalangan yang mengusulkan agar MPR ke depannya tidak permanen atau *Ad Hoc*, dimana ia ada hanya pada saat dilakukannya sidang bersama (*joint session)* antara anggota DPR dan DPD. Para pembaharu tersebut mengusulkan agar rumah rakyat MPR jangan dijadikan lembaga tersendiri, tetapi hanya wadah bagi DPR dan DPD saat bersidang bersama.[826] Namun, ada pula pandangan yang menyatakan bahwa MPR tetap harus merupakan lembaga tersendiri.

2.4.1.1.1. Kedudukan MPR

Pada saat dirumuskannya amandemen UUD 1945, terdapat berbagai perdebatan dari fraksi-fraksi di MPR mengenai sistem parlemen yang ingin dianut oleh Indonesia. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) mengemukakan bahwa MPR sebagai Lembaga Permusyawaratan bersama anggota-anggota DPR dengan anggota-anggota DPD.[827] Berkaitan dengan pendapat bahwa MPR tidak perlu dipertahankan, maka Fraksi PDI-P menganggap hal tersebut tidak mencerminkan prinsip permusyawaratan dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945.[828]

---

[826] Efriza dan Syafuan Rozi, *Parlemen Indonesia Geliat Volksraad Hingga DPD: Menembus Lorong Waktu Doeloe, Kini, dan Nanti,* (Bandung: ALFABETA CV, 2010), hlm. 161.

[827] Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR 17 Mei 2000,* hlm. 15. Usulan Fraksi PDI-P dikemukakan oleh Harjono.

[828] Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-25 Panitia Ad Hoc I BP MPR 6 September 2001,* Nomor MJ 230/21/2001, hlm. 41. Dikemukakan oleh I Dewa Gede Palguna.

Menurut Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), MPR merupakan *joint session* antara DPR dan DPD dan bukan sebagai *permanent body* seperti sebelum perubahan UUD 1945, serta bukanl agi merupakan lembaga negara tertinggi.[829] Kemudian, Fraksi Reformasi yang terdiri dari Partai Amanat Nasional dn Partai Keadilan berpendapat agar MPR merupakan lembaga yang permanen.[830] Selain itu, Fraksi PBB juga berpendapat bahwa MPR adalah *joint session* dari DPR dan DPD.[831]

Fraksi Partai Daulatul Ummah yang terdiri dari Partai Nadhlatul Ulama, Partai Sarikat Islam Indonesia, Partai Kebangkitan Umat dan Masyumi mengusulkan agar MPR tetapi sebagai lembaga yang permanen yang terdiri dari anggota DPR dan Utusan atau wakil-wakil daerah.[832] Pada sidang tahun 2000, Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (PDKB) mengemukakan bahwa MPR adalah lembaga negara yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD, menurut aturan yang ditetapkan dengan UU,[833] akan tetapi pada tahun 2001, Fraksi PDKB mengemukakan bahwa MPR adalah *joint session* antara DPR dan DPD.[834]

Kemudian, Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (KKI) yang terdiri dari Partai Keadilan dan Persatuan, Partai Bhineka Tunggal Ika, Partai Demokrasi Indonesia, Partai Persatuan, dan Partai Bintang Reformasi pada sidang PAH I BP MPR Tahun 2001 mengusulkan MPR sebagai

---

829 Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-33 Panitia Ad Hoc I BP MPR 17 Mei 2000,* hlm. 23-25.

830 Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-26 Panitia Ad Hoc 17 Mei 2000,* hlm. 26.

831 Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-37 Panitia Ad Hoc I BP MPR 30 Mei 2000,* hlm. 23.

832 Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-51 Panitia Ad Hoc I BP MPR 30 Mei 2000,* hlm. 50.

833 Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-39 Panitia Ad Hoc I BP MPR 6 Juni 2000,* hlm. 15-16.

834 Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-25 Panitia Ad Hoc I MPR BP MPR…2001,* hlm. 7 dan hlm. 35.

permanent body, karena menginginkan tertampungnya semua kekuatan-kekuatan bangsa, yang tidak semuanya diakomodir dalam DPR dan DPD melalui pemilihan umum, sehingga anggota MPR terdiri dari anggota yang dipilih dan yang diangkat.[835] Hal yang sama juga dikemukakan oleh Fraksi TNI/POLRI dimana MPR diusulkan menjadi lembaga yang permanen, karena tugas MPR yang berat, sehingga tidak cukup hanya dengan *joint session*.[836]

Apabila dilihat dari perdebatan dari fraksi-fraksi MPR tersebut, kita dapat melihat bahwa masih terdapat ketidakjelasan mengenai kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan kita.

2.4.1.1.2. Jumlah Kamar dalam Parlemen

Dari apa yang dikemukakan dalam persidangan perumusan amandemen UUD 1945, terdapat perbedaan mengenai jumlah kamar dalam parlemen, dimana jika kewenangan parlemen dianalisis dari seluruh fungsi-fungsinya yaitu parlemen sebagai *respresentative assemblies* dan *deliberative assemblies*, maka struk parlemen terdiri dari 3 (tiga) kamar, yaitu DPR, DPD, dan MPR; sedangkan dalam hal parlemen hanya dianalisis dari kewenangan membentuk UU sebagai fungsi legislasi dalam arti sempit, maka struktur parlemen terdiri dari 2 (dua) kamar, yaitu DPR dan DPD. Akan tetapi, secara umum, para fraksi dalam mengemukakan pendapatnya mengemukakan struktur kamar dianaliss hanya dari fungsi legislasi dalam arti sempit saja, yaitu pembentukan UU, sehingga secara umum mengemukakan bahwa parlemen

[835] Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-26 Panitia Ad Hoc I BP MPR..2001,* hlm. 37-39.
[836] Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-26 Panitia Ad Hoc I BP MPR..2001,* hlm. 5-7.

terdiri dari 2 (dua kamar), kecuali Fraksi PDI-P dan Fraksi PDU.[837]

Menurut Fraksi PDI-P berpendapat bahwa pembentukan DPD tidak menyebabkan parlemen menjadi bikameral karena DPD tidak mempunyai hak dan kewenangan seperti yang dimiliki oleh DPR.[838] Lain halnya dengan Fraksi Partai Golkar (PG), dengan kehadiran DPD, maka sistem perwakilan di Indonesia adalah sistem bikameral dengan dasar agar memberikan penggarisan dan jaminan lebih tegas terhadap adanya *checks and balances* termasuk *checks and balances* di antara lembaga-lembaga yang mewakili rakyat dan lembaga-lembaga yang mewakili kepentingan wilayah, dan agar kepentingan-kepentingan masyarakat secara luas baik kepentingan rakyat secara langsung maupun kepentingan wilayah dari daerah-daerah dapat lebih representatif terwakili di dalam pengambilan keputusan di tingkat kebijakan publik.[839] Bagi Fraksi PPP, DPD dan DPR memiliki fungsi yang sama, yaitu legislasi, pengawasan, dan anggaran, serta mempunyai kedudukan yang sama dengan DPR, sehingga parlemen kita merupakan *bikameral houses.*[840] Dengan dibentuknya DPD, menurut Fraksi Reformasi, struktur parlemen kita juga adalah bikameral.[841]

Kemudian, berbeda dengan pendapat Fraksi KKI pada sidang PAH I BP MPR tahun 2001 yang mengusulkan MPR sebagai *permanent body*, menurut Fatmawati, maka struktur parlemen Indonesia menurut Fraksi KKI adalah

---

[837] Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara,* (Jakarta: UI Press, 2010), hlm.101.

[838] Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-24 Panitia Ad Hoc I BP MPR…2002,* hlm. 26-27.

[839] Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I BP MPR…2002,* hlm. 17-20.

[840] Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Ke-37 Panitia Ad Hoc I BP MPR…2000,* hlm. 15.

[841] Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Risalah Rapat Pleno Ke-26 Panitia Ad Hoc I BP MPR…2001,* hlm. 8.

trikameral. Hal yang sama juga dikemukakan oleh Fraksi PDU.

2.4.1.1.3. Penegasan Kedudukan MPR dan Sistem Parlemen dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia

Dasar dari adanya pemikiran MPR sebagai *joint session* muncul dari pertimbangan sebagai berikut:[842]

a. Tidak adanya signifikansi MPR sebagai sebuah lembaga permanen karena dari wewenangnya, terlihat bahwa sidang yang bersifat rutin hanya akan diselenggarakan segera setelah Pemilu atau sidang pertama, yaitu (1) untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden; dan (2) menetapkan Peraturan Tertib MPR. Sementara wewenang lainnya hanya akan diadakan di saat-saat luar biasa;
b. Wewenang selebihnya adalah pengangkatan presiden dan wakil presiden dan tugas politis yang terjadi pada saat-saat tertentu saja seperti dalam hal pemberhentian presiden dan wakil presiden dan perubahan UUD 1945;
c. Dengan bentuk sebagai sidang gabungan antara DPR dan DPD dalam hal-hal tertentu, ada masalah-masalah kelembagaan yang tidak lagi dibutuhkan secara terus-menerus dalam lima tahun masa kerjanya, MPR tidak memerlukan sekretariat sendiri, sistem penggajian dan anggota sendiri.

Jika dianalisa tentang pendapat yang mengemukakan bahwa struktur parlemen Republik Indonesia adalah sistem bikameral dan pendapat yang mengemukakan bahwa struktur parlemen Republik Indonesia adalah sistem trikameral, maka terdapat kesamaan penentuan kriteria

[842] Efriza dan Syafuan Rozi, *Parlemen Indonesia Geliat Volksraad Hingga DPD: Menembus Lorong Waktu Doeloe, Kini, dan Nanti,* hlm. 208.

sebuah kamar, yaitu bahwa sebuah kamar dalam parlemen merupakan sebuah lembaga yang berdiri sendiri karena *pertama,* MPR, DPR, dan DPD memiliki kewenangan sesuai dengan fungsi dari parlemen.[843] *Kedua,* ketiga lembaga tersebut memiliki anggotanya masing-masing dan yang *ketiga*, mereka memiliki struktur kelembagaan tersendiri dan aturan-aturan sendiri tentang prosedur dalam lembaganya masing-masing.

MPR, DPR, dan DPD merupakan sebuah kamar atau lembaga yang tetap dalam parlemen Republik Indonesia karena memiliki kriteria-kriteria sebagai berikut:[844]

a. Memiliki kewenangan sesuai dengan fungsi dari parlemen, yaitu *representative assemblies* dan *deliberative assemblies*

   Berdasarkan pengaturan kewenangan dari MPR, DPR, dan DPD dalam UUD 1945, menunjukkan bahwa ketiga kamar memiliki kewenangan sesuai dengan fungsi parlemen, yaitu *representative assemblies* dan *deliberative assemblies.*

   Fungsi parlemen sebagai *representative assemblies*, menurut Friedrich, legislasi merupakan fungsi utama dari lembaga perwakilan rakyat.[845] Jika dikaitkan dengan fungsi legislasi, legislasi dapat dibagi menjadi dalam dua pengertian, yaitu sempit dan luas.[846] Fungsi legislasi parlemen dalam arti luas yaitu membentuk Undang-Undang Dasar dan fungsi legislasi parlemen dalam arti sempit yaitu membentuk

---

[843] Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara,* hlm. 276.
[844] *Ibid.*, hlm. 276-278.
[845] Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy Theory and Practice in Europe and America,* (Boston: Ginn and Company, 1949), hlm. 324.
[846] Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara,* hlm. 33.

Undang-Undang.[847] Dikemukakan pula oleh Jimly Asshiddiqie bahwa perubahan UUD berada dalam ranah legislative, sehingga oleh karena itu, dapat dipandang juga sebagai fungsi legislative.[848] Inter Parliamentary Union dalam studi perbandingan tentang struktur dan fungsi lembaga perwakilan pada 41 negara mengemukakan bahwa pembentukan UU termasuk di dalamnya adalah Undang-Undang (*constitutional law),* merupakan fungsi legislasi parlemen.[849]

Jika dikaitkan dengan pendapat Montesquieu yang mengemukakan bahwa legislator membuat UUD dan UU,[850] maka tidak hanya DPR dan DPD yang merupakan lembaga legislatif, tetapi juga MPR. Kemudian, jika dianalisis berdasarkan teori pemisahan fungsi yang dikemukakan oleh Frank J. Goodnow, maka baik MPR, DPR, dan DPD merupakan legislator yang memiliki fungsi politik, yaitu menyatakan keinginan negra, dimana MPR membentuk UUD, sedangkan DPR dan DPD membentuk UU.[851] Dengan demikian, maka sejatinya fungsi legislasi bukan hanya dipegang oleh DPR dan DPD, melainkan MPR juga memiliki fungsi legislasi yaitu membuat Undang-Undang Dasar.

Kemudian, dalam hal *deliberative assembly*, dalam UUD 1945 diatur bahwa baik DPR dan DPD

---

847 Mac Iver, *The Modern State*, 7th ed., (London: Oxford University Press, 1955), hlm. 250.

848 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi,* (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 159.

849 Inter Parlimentary Union, *Parliaments: A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Fourty-One Countries,* (London: Cassell and Company Ltd., 1962), hlm. 182-185.

850 Montesquieu, *L'Esprit des Lois,* atau *The Spirit of Laws*, *translate by* Thomas Nugent, *rev. By* J.V. Prichard, (London: G. Bell and Sons, Ltd., 1914), hlm. 67.

851 Frank J. Goodnow, *Politics and Administration: A Study in Government,* (New Brunswick, New Jersey: Transaction Publisher, 2008), hlm. 22.

melakukan fungsi pengawasan. DPR melakukan pengawasan pelaksanaan fiskal, administrasi pemerintahan dan hubungan luar negeri, sedangkan DPD melakukan pengawasan dalam hal pelaksanaan Undang-Undang yang terkait dengan kewenangan DPD.[852] Sedangkan dalam fungsinya sebagai *deliberative assembly*, MPR memiliki fungsi tambahan yaitu melakukan pengawasan dalam hal pelantikan dan pemberhentian pejabat publik yaitu Presiden dan Wakil Presiden sesuai dengan ketentuan dalam UUD 1945.[853]

b. Memiliki anggota tersendiri yang merupakan wakil dari warga negara dengan kategori tertentu dan metode seleksi tertentu.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, MPR terdiri atas anggota-anggota DPR dan anggota-anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Kemudian, berdasarkan Pasal 19 ayat (1) UUD 1945, anggota DPR dipilih melalui Pemilihan umum, dimana berdasarkan pasal 22E ayat (3) UUD 1945, peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR adalah partai politik. Terakhir, berdasarkan Pasal 22C ayat (1) UUD 1945, anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum, dimana berdasarkan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945, peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan.

Dari susunan anggota MPR yang menyebutkan bahwa MPR terdiri dari "anggota-anggota" DPR dan DPD, tidak tergambar konsep dua kamar. Dalam

[852] Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara,* hlm. 277.
[853] *Ibid.,* hlm. 293.

susunan dua kamar, bukan anggota yang menjadi unsur, tetapi badan, yaitu DPR dan DPD. Menurut Bagir Manan, kalau anggota yang menjadi unsur, MPR adalah badan yang berdiri sendiri di luar DPR da DPD.[854]

c. Memiliki struktur kelembagaan tersendiri dan aturan-aturan tersendiri tentang prosedur dalam lemabaga tersebut.

Berdasarkan UU Tentang Majelis Permusyaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, MPR memiliki pimpinan tersendiri yang terpisah dengan DPR maupun DPD. Begitu pula dengan DPR maupun DPD yang memiliki pimpinan dan struktur kelembagaannya masing-masing.

Pemahaman mengenai konsep *joint session* selama ini terdapat kekeliruan. *Joint session* merupakan sidang gabungan antara dua atau lebih lembaga legislatif, bukan sidang gabungan anggota dari dua lembaga legislatif.[855] Apabila dibandingkan dengan aturan Pasal 1 ayat (1) pada Konstitusi Amerika Serikat, dijelaskan bahwa komposisi parlemennya berbunyi sebagai berikut: "*All legislative powers here in granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives."* (Seluruh kekuasaan legislatif yang diberikan oleh UUD ini ditanamkan dalam sebuah Kongres AS yang terdiri dari sebuah Senat dan sebuah *House of*

[854] Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru,* (Yogyakarta: FH UII Press, 2005), hlm. 4.

[855] Efriza dan Syafuan Rozi, *Parlemen Indonesia Geliat Volksraad Hingga DPD: Menembus Lorong Waktu Doeloe, Kini, dan Nanti*, hlm. 275.

Representative). Ketentuan mengenai MPR di dalam UUD 1945 menjelaskan beberapa hal penting, yaitu:[856]

a. Keanggotaan MPR merupakan anggota dari dua institusi yang berbeda dan mandiri
b. Anggota MPR dipilih oleh rakyat dalam pemilu dan tidak diangkat seperti pada era sebelum UUD 1945 diamandemen;
c. Institusi tersebut memiliki tugas, wewenang, dan alat kelengkapan sendiri.

Pada negara yang konstitusinya mengatur bahwa kamar ketiganya merupakan lembaga negara tertinggi, kewenangan kamar kedua subordinat dibandingkan kamar pertamanya. Berdasarkan perbandingan dari negara-negara yang menggunakan sistem trikameral, apa yang diatur dalam UUD 1945 sebenarnya merupakan anomali karena MPR tidak diatur lagi sebagai lembaga negara tertinggi. Akan tetapi, kewenangan yang dimiliki MPR merupakan kewenangan yang serupa dengan yang dimiliki oleh lembaga negara tertinggi pada negara *Islamic Republic of Afghanistan* dan *Constitution of the Republic of China*, yaitu mengubah Undang-Undang Dasar, memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam hal keduanya berhalangan tetap.[857]

Selain itu, dalam penerapan sistem baru di Undang-Undang ini, Penulis hendak menambahkan beberapa wewenang MPR, antara lain pengembalian kewenangan MPR atas GBHN, adanya sidang tahunan yang akan

[856] T.A. Legowo, *et. al.*, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi dan Analisis Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945 (Kritik, Masalah, dan Solusi),* (Jakarta: Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia, 2005), hlm. 203.
[857] Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara,* hlm. 294.

dilaksanakan oleh MPR, serta penguatan terhadap TAP MPR sebagai produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR. Dengan adanya penambahan kewenangan MPR tersebut, maka MPR akan memiliki kewenangan yang semakin rutin, sehingga terdapat signifikansi MPR sebagai sebuah lembaga permanen, bukan merupakan *joint session* antara DPR dan DPD.

Dengan adanya penegasan bahwa MPR merupakan sebuah lembaga permanen dan sistem parlemen di Negara Republik Indonesia, maka akan berdampak pada hal-hal berikut ini:

a. Memberikan kepastian hukum;
b. Menguatkan kedudukan MPR.

2.4.1.2.Pelembagaan Organ Kelengkapan MPR

Dalam melaksanakan tugasnya, Majelis Permusyawatan Rakyat (MPR) memiliki organ-organ fungsionaris yang memberikan 'nafas' kepada kerangka MPR sebagai kerangka konsepsional. Pasal 14 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) memuat bahwa MPR (MPR) memiliki alat kelengkapan, yakni pimpinan dan panitia *ad hoc* MPR. Selain kedua organ fungsionaris berupa alat kelengkapan tersebut, MPR juga memiliki organ-organ lain yang tidak diatur dalam undang-undang, namun diatur dalam peraturan-peraturan internal MPR. Dalam praktik pelaksanaan dewasa ini, pengaturan dalam tataran undang-undang terkait dengan organ fungsionaris MPR hanya memuat Pimpinan dan panitia *ad hoc* MPR. Dalam perkembangan kelembagaannya, terbit Perturan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, yang merinci dan memuat mengenai organ fungsionaris MPR lainnya.

Jika dibandingkan dengan badan-badan pada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) selain Pimpinan DPR dan Komisi yang merupakan alat kelengkapan DPR, seperti Badan Musyawarah, Badan Legislasi, Badan Anggaran, Badan Kerja Sama Antar-Parlemen, Mahkamah Kehormatan Dewan, Badan Akuntabilitas Keuangan Negara, Badan Urusan Rumah Tangga dan Panitia Khusus, kesemuanya telah terlegitimasi dan diatur dengan jelas dalam Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sementara itu, pada Dewan Perwakilan Daerah (DPD), juga memiliki alat kelengkapan yang terdiri dari Komite I, Komite I, Komite III, dan Komite IV. Selain itu terdapat pula Panitia Perancang Undang Undang, Panitia Urusan Rumah Tangga, Badan Kehormatan, Badan Kerja Sama Parlemen, Badan Pengembangan Kapasitas Kelembagaan, Badan Akuntabilitas Publik dan Panitia Musyawarah. Walaupun ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan dan mekanisme kerja alat kelengkapan DPD tersebut diatur dalam peraturan DPD tentang tata tertib, namun setidaknya alat kelengkapan pada DPD telah pula terlegitimasi dengan jelas dengan dicantumkannya pada undang-undang. Dengan demikian, mengingat dan mempertimbangkan rincian struktur dan pentingnya tugas dari badan kelengkapan pada MPR ini, maka pengaturan ketiga badan kelengkapan ini juga menjadi penting, dalam rangka menjadikan badan kelengkapan MPR terlegitimasi dengan baik.

Implikasi dari dimuatnya pengaturan mengenai organ fungsionaris MPR dalam tataran undang-undang dalam RUU MPR terletak pada hubungannya dengan kaidah ilmu perundang-undangan dan preseden yang diciptakan oleh praktik. Keberadaan pengaturan organ-organ fungsionaris MPR yang berada pada tataran peraturan internal memiliki tingkat norma yang berbeda dengan apabila pengaturan tersebut dimuat dalam undang-undang.

Hal ini merupakan konsekuensi logis dari penempatan undang-undang dalam hierarki peraturan perundang-undangan, baik dalam *status quo* maupun dalam rancangan perubahan yang dibawa oleh Tim Perumus, di mana dalam kedua desain, peraturan perundang-undangan berada lebih tinggi dibandingkan dengan peraturan internal lembaga negara.

2.4.2. Penambahan Kewenangan MPR atas Pembentukan Peraturan Negara

2.4.2.1. Peraturan Negara atas Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden

Secara teoritik dan praktik, terdapat perbedaan antara pemerintah dengan pemerintahan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan negara.[858] Sedangkan, dengan ungkapan lain, pemerintahan adalah *bestuurvoering* atau pelaksanaan tugas pemerintah, sedangkan pemerintah ialah organ/alat atau aparat yang menjalankan pemerintahan.[859]

Pemerintah sebagai alat kelengkapan negara memiliki pengertian secara luas dan sempit. Pemerintah dalam pengertian secara luas mencakup semua alat kelengkapan negara, yang terdiri dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislative, dan yudikatif atau alat-alat kelengkapan negara lain yang bertindak untuk dan aatas nama negara, sedangkan pemerintah dalam pengertian sempit ialah hanya cabang kekuasaan eksekutif saja.[860] Hal yang sama juga dikemukakan oleh S.F. Marbun dan Moh. Mahfud, bahwa pemerintah dalam arti sempit ialah organ/alat perlengkapan negara yang diserahi tugas pemerintahan atau melaksanakan undang-undang yaitu kekuasaan eksekutif, sedangkan dalam arti luas

858 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara,* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014), hlm.30.
859 Nata Saputra, *Hukum Administrasi Negara,* (Jakarta: Rajawali, 1988), hlm. 4.
860 Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia,* (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 158-159.

mencakup semua badan yang menyelenggarakan semua kekuasaan di dalam negara baik eksekutif maupun legislatif dan yudikatif.[861]

Selain itu, pemerintahan juga memiliki dua pengertian yaitu sebagai fungsi dan sebagai organisasi. Pemerintahan sebagai fungsi ialah aktivitas memerintah atau aktivitas melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Sedangkan pemerintahan sebagai organisasi ialah kumpulan organ-organ dari ogranisasi pemeirntahan yang dibebani dengan pelaksanaan tugas pemerintahan.[862]

Pemerintah atau administrasi negara merupakan salah satu subjek hukum yang mengemban hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Sebagai subjek hukum, pemerintah sebagaimana subjek hukum lainnya melakukan berbagai tindakan, baik tindakan nyata *(feitelijkhandelingen)* maupun tindakan hukum (*rechtshandelingen).*[863] Tindakan nyata adalah tindakan-tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum dan oleh karenanya tidak menimbulkan akibat-akibat hukum, sedangkan tindakan hukum adalah tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya menimbulkan akibat hukum tertentu.[864]

Berdasarkan penjelasan mengenai pemerintahan di atas, maka dapat dilihat betapa pentingnya fungsi pemerintahan dalam penyelenggaraan kehidupan bernegara. Dengan fungsinya yang penting tersebut, maka diperlukan suatu pengaturan mengenai keberlanjutan dan legitimasi penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Dalam naskah akademik ini, keberlanjutan dan legitimasi penyelenggaraan kekuasaan pemerintah yang akan dibahas hanya dalam ruang lingkup cabang kekuasaan eksekutif saja, yaitu Presiden dan Wakil Presiden.

---

[861] S.F. Marbun dan Moh. Mahfud, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara,* (Yogyakarta: Liberty, 1987), hlm. 8.
[862] Philipus M. Hadjon, *et.al., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia,* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1993), hlm.6.
[863] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara,* hlm. 109.
[864] *Ibid.*

Proses pelantikan Presiden dan Wakil Presiden saat ini hanya dilegitimasi melalui Berita Acara Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden yang ditandatangani oleh Presiden dan Wakil Presiden serta pimpinan MPR. Akan tetapi, Berita Acara tersebut bukanlah merupakan produk hukum yang memiliki kekuatan legitimasi secara yuridis. Sedangkan, apabila kita melihat ketentuan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya maupun pelantikan Wakil Presiden menjadi Presiden, MPR mengeluarkan Ketetapan MPR sebagai produk hukum untuk menetapkan keputusan tersebut. Dengan demikian, menjadi hal yang aneh apabila pelantikan Presiden dan Wakil Presiden pemenang hasil pemilihan umum tidak ditetapkan pula dengan Ketetapan MPR (atau untuk selanjutnya akan dinamakan Peraturan Negara).

Pembentukan Peraturan Negara atas pelantikan Presiden dan Wakil Presiden ini akan dituangkan dalam Undang-Undang tentang MPR pada Bab III tentang Wewenang dan Tugas Bagian Kesatu Paragraf 3. Dengan ditambahkannya kewenangan MPR untuk mengeluarkan produk hukum berupa Peraturan Negara dalam hal pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, maka hal ini akan berdampak pada:

1) Penguatan materi muatan Ketetapan MPR;
2) Penguatan kelembagaan MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat; dan

Peningkatan legitimasi penetapan Presiden dan Wakil Presiden pemenang hasil pemilihan umum

2.4.2.2. Peraturan Negara sebagai Norma Harmonisasi dalam Proses Legislasi

Dengan diintegrasikannya Peraturan Negara dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang memuat norma lebih tinggi dibandingkan dengan undang-undang, Peraturan Negara akan dijadikan sebagai salah satu bahan sandingan dalam proses

legislasi. Ditambahkannya Peraturan Negara sebagai bahan sandingan dalam tahap penyusunan RUU akan menambah beban kajian bagi lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk mengusulkan rancangan undang-undang karena tahap Penyusunan masih merupakan tanggung jawab dari lembaga negara yang membawa inisiatif. Dalam hal ini, beban kerja DPR, DPD, dan Presiden sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk mengusulkan RUU menjadi bertambah.

Secara materil, harmonisasi dengan Peraturan Negara akan memberikan implikasi bahwa muatan RUU didasari, mengamini, dan tidak bertolak belakang atau mengatur lain dari pada yag sudah ditetapkan dalam Peraturan Negara. Disertakannya Peraturan Negara sebagai bahan sandingan bagi RUU juga akan menambahkan ketentuan di peraturan perundang-undangan serta turunannya yang memuat mengenai mekanisme dan proses legislasi. Di antara peraturan perundang-undangan yang memuat proses legislasi tersebut adalah:

1. UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PUU);
2. UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) *juncto* UU No. 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Pertama atas UU MD3 *juncto* UU No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua ats UU MD3;
3. Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU PUU;
4. Peraturan Dewan Perwkilan Rakyat Republik Indonesia no. 1 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional; dan

Peraturan Dewan Perwakian Rakyat Republik Indonesia No. 2 Tahun 2012 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

2.4.2.3. Peraturan Negara sebagai Bahan Pertimbangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Setiap RUU yang sudah disahkan dan diundangkan dan dimuat dalam baik lembar negara dan tambahan lembar negara akan memiliki pasal-pasal dari Peraturan Negara di bagian konsiderans. Peraturan Negara sebagai bagian dari konsiderans dapat termuat dalam bagian menimbang atau dalam bagian mengingat. Bergantung kepada materi muatan dalam Peraturan Negara yang melandasi sebuah peraturan perundang-undangan. Sebagai peraturan perundang-undangan yang memuat norma *staatsgrundgesetz*, Peraturan Negara dapat menjadi landasan filosofis. Sebagai peraturan perundang-undangan yang berada di bawah konstitusi dan di atas undang-undang, Peraturan Negara dapat menjadi landasan yuridis dbentuknya sebuah peraturan perundang-undangan.

2.4.2.4. Peninjauan Tap MPR dan Tap MPRS yang Masih Berlaku

Salah satu dampak yang ditimbulkan dari adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah berubahnya kedudukan MPR dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara yang sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Dengan berubahnya kedudukan MPR, maka berubah pula tugas dan wewenang yang dimilikinya, termasuk produk status dan kedudukan produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR, yaitu Tap MPR.[865]

Sesuai dengan amanat ketentuan Pasal 1 Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, MPR ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang MPR Tahun 2003, yang hasilnya

[865] Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib MPR, Ps. 102.

dituangkan dalam Tap MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Dalam Tap MPR Nomor I/MPR/2003, terdapat 139 Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang telah ditinjau materi dan status hukumnya. Status Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 dibagi ke dalam 6 (enam) kelompok, yang masing-masing dicantumkan dalam pasal-pasal, yaitu sebagai berikut:[866]

a. Pasal 1, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, terdiri dari 8 Tap;
b. Pasal 2, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan, terdiri dari 3 Ketetapan;
c. Pasal 3, mengenai Ketetapan MPR yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004, terdiri dari 8 Ketetapan;
d. Pasal 4, mengenai Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang, terdiri dari 11 Ketetapan;
e. Pasal 5, mengenai Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang tetap berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib Baru oleh MPR Hasil Pemilu 2004, terdiri dari 5 Ketetapan;
f. Pasal 6, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final (*einmalig),* telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan, terdiri dari 104 Ketetapan.

[866] Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003

Melalui Naskah Akademik ini, keberlakuan status dan kedudukan Tap MPR dan Tap MPRS yang masih berlaku tetap akan diberlakukan, meskipun terdapat pengembalian beberapa kewenangan MPR, seperti penyusunan GBHN. Akan tetapi, produk hukum yang akan dikeluarkan oleh MPR setelah disahkannya Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 dan RUU MPR ini akan berubah nomenklatur menjadi Peraturan Negara. Peraturan Negara merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan yang terletak di bawah UUD NRI Tahun 1945 dan di atas undang-undang.

Sebagai konsekuensi logis dari memiliki kewenangan untuk membuat suatu Peraturan Negara, MPR memiliki kewenangan untuk melakukan peninjauan terhadap Tap MPR dan Tap MPRS yang masih berlaku. Kewenangan tersebut berimplikasi pada MPR dapat melakukan pencabutan atau pengubahan Tap MPR atau Tap MPRS yang masih berlaku dengan Peraturan Negara. Hal ini dikarenakan dalam perspektif ilmu perundang-undangan, suatu peraturan hanya dapat diubah dengan peraturan yang setara atau lebih tinggi. Oleh karena itu, Peraturan Negara yang sejatinya merupakan nomenklatur baru Tap MPR dapat mengubah atau mencabut Tap MPR dan Tap MPRS.

2.4.3. Pengembalian Kewenangan MPR atas GBHN

Secara umum, GBHN merupakan haluan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat, yang mempunyai landasan idiil Pancasila serta UUD 1945 sebagai landasan konstitusional.[867] Pengertian GBHN dapat dijabarkan ke dalam dua hal, yakni GBHN dalam arti formal dan GBHN dalam material. Dalam arti formal, GBHN merupakan salah satu tugas MPR yang tercantum dalam Pasal 3 UUD 1945 (sebelum perubahan) bahwa MPR berwenang untuk menetapkan

[867] Budiman B. Sagala, *Tugas Dan Wewenang MPR*, hlm. 96.

Garis-garis Besar daripada Haluan Negara.[868] Secara yuridis formal, GBHN merupakan pokok-pokok pembangunan atau landasan idiil atau langkah-langkah yang harus dilaksanakan pemerintah sebagai bentuk kewenangan yang diberikan oleh konstitusi.[869] Sedangkan dalam arti material, GBHN merupakan wewenang MPR yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum perubahan) bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan oleh MPR.[870] Pasal *a quo* memiliki arti bahwa MPR merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, maka secara tidak langsung MPR memegang dan menjalankan kedaulatan rakyat. Untuk mencapai kedaulatan tersebut salah satu yang dilakukan MPR adalah dengan membentuk GBHN. GBHN harus benar-benar merupakan kehendak rakyat secara keseluruhan, oleh karena itu MPR berkewajiban untuk memperhatikan dinamika dalam masyarakat untuk menentukan haluan-haluan apa yang akan digunakan pada program dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan dan kecerdasan rakyat, dalam arah mencapai terwujudnya masyarakat adil dan makmur.[871]

Untuk menghidupkan kembali GBHN di era reformasi, setidaknya perlu mempertimbangkan hal-hal berikut diantaranya adalah *pertama*, mengapa GBHN harus dikembalikan sebagai pedoman haluan negara? *Kedua*, siapa yang akan merancang atau membentuk GBHN tersebut? *Ketiga*, ke dalam bentuk apakah GBHN ini akan dituangkan? *Keempat*, bagaimanakah konsep GBHN ini hendak dibentuk? *Kelima*, bagaimana bentuk pertanggungjawaban Presiden terhadap GBHN tersebut? Kelima hal tersebut merupakan hal mendasar yang harus dijawab terlebih dahulu untuk menghidupkan kembali GBHN. Hal ini disebabkan GBHN tidak serta merta dapat dihidupkan kembali tanpa memperhatikan segi-segi pemerintahan Indonesia saat ini dikarenakan kondisi politik saat ini dengan Orde Baru telah berbeda dan berubah sehingga diperlukannya

[868] *Ibid.*
[869] *Ibid.*
[870] *Ibid*, hlm. 97.
[871] *Ibid.*

penyesuaian kembali ketika GBHN hendak dibentuk kembali sebagai bagian dari perencanaan pembangunan nasional.

2.4.3.1.Urgensi Pengembalian Kewenangan MPR atas GBHN

Secara teoritis, Hans Kelsen menyebutkan bahwa negara adalah tatanan hukum dan komunitas yang dibentuk oleh tatanan hukum itu sendiri.[872] Negara harus dipahami sebagai "*principium individuationis*" dimana hubungan antara negara dan hukum sebagai hubungan hukum dengan individu.[873] Oleh karena itu, perlu diatur suatu tatanan masyarakat melalui hukum untuk mengatur kegiatan bermasyarakat. Sejalan dengan itu, tujuan objektif bernegara Indonesia adalah untuk mencapai kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana tertera dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Untuk mencapai tujuan bangsa, James C. Scott mengatakan bahwa diperlukannya suatu alat atau pedoman untuk mentransformasikan masyarakat menuju masa depan yang lebih baik, yang sering diistilahkan sebagai *ideology of high modernism*.[874] Dengan keberadaan pedoman pembangunan ini, negara dapat melakukan rekayasa sosial (*social engineering*) atas kondisi masyarakat kini menuju ke masa depan dengan lebih baik.[875] Dalam sejarah sosialisme, banyak negara gagal karena mereka tidak mengikuti kaidah atau ketentuan umum sebagaimana yang ditetapkan oleh pedoman tersebut, sehingga negara tersebut tidak berhasil menyesuaikan dengan berbagai bentuk kebutuhan dan kelembagaan masyarakat modern.[876] Oleh karena itu, agar pembangunan tidak mengarah kepada munculnya otoritarianisme ataupun *democratic centralism* yang berpusat pada

---

872 Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, (Bandung: Nusamedia, 2014), hlm. 262.

873 *Ibid*.

874 James C. Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to improve the Human Condition Have Failed*, (New Haven: Yale University Press, 1998), hlm. 124.

875 Sri Nuryanti, "Format Ideal Sistematika Haluan Negara Sebagai Haluan Pembangunan Nasional", *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi*, Ed. 02, (Februari, 2018), hlm. 53.

876 Lucian W. Pye, "Political Science and the crisis of Authoritarianism", *American Political Science Review* 84, (1990), hlm. 8.

kepentingan partai politik tertentu (*party dictatorship*), maka suatu negara perlu menyusun suatu pedoman yang melibatkan partisipasi banyak warga masyarakat.[877]

Sehubungan dengan pemikiran di atas, perlunya suatu negara untuk menyusun sebuah haluan pembangunan sebagai arah dan perencanaan pembangunan. Dalam pandangan itu, GBHN yang pernah dimiliki oleh Indonesia dianggap mampu mengarahkan pembangunan Indonesia.[878] GBHN juga dianggap memenuhi teorisasi negara. Menurut Kranenburg, tujuan negara adalah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyatnya sehingga negara harus betul-betul memperhatikan kebutuhan rakyatnya.[879]

Sejatinya GBHN adalah suatu sejarah dengan perjalanan yang panjang yang diikuti dengan berbagai memori dengannya. Pasca reformasi setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dikeluarkannya TAP 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. Pasal 1 *a quo* menentukan, mencabut, dan menyatakan tidak berlakunya TAP MPR Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.[880] Kondisi demikian mengakibatkan bahwa Presiden tidak lagi dapat diberhentikan oleh MPR, apalagi dikarenakan dengan Presiden tidak mengindahkan haluan negara. Hal ini menunjukkan bahwa sebelum perubahan UUD 1945, karakter GBHN bersifat mengikat, sehingga mampu memberhentikan Presiden dari jabatannya. Atas

---

[877] Neil Harding, *Leninism*, (Durham: Duke University Press, 1996), hlm. 186-187.

[878] Sri Nuryanti, "Format Ideal Sistematika Haluan Negara Sebagai Haluan Pembangunan Nasional", hlm. 54.

[879] Roelof Kranenburg, *Political Theory*, (United Kingdom: Phillips Press, 2000), hlm. 214.

[880] Badan Pengkajian MPR RI, *Draft Laporan Akhir: Kajian Akademik Reformulasi Haluan Negara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara,* hlm. 125.

dasar itu, keberadaan GBHN kini, harus disesuaikan dengan kondisi penyelenggaraan negara yang tidak lagi menjadikan Presiden sebagai Mandataris MPR serta pengangkatan dan pemberhentian Presiden dilakukan oleh MPR.[881]

Setelah adanya amandemen Undang-Undang Dasar 1945, MPR tidak lagi menetapkan GBHN. Dihapuskannya GBHN sebagai haluan pembangunan negara maka kemudian dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) sebagai pembangunan nasional yang menggantikan GBHN dengan tujuan untuk menjamin tercapainya tujuan negara sebagaimana tertera dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Diformulasikannya dokumen landasan perencanaan, yakni SPPN, sebagai pengganti GBHN setelah amandemen UUD 1945, banyak menimbulkan pro dan kontra di kalangan masyarakat.[882] SPPN dinyatakan sebagai pedoman pembangunan negara yang menggantikan keberadaan GBHN dengan memiliki beberapa instrumen di bawahnya yakni Rancangan Pembangunan Jangka Panjang Nasional, Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Nasional, dan Rancangan Kerja Pemerintah. Selama lebih dari satu dekade berjalannya pembangunan berdasarkan instrumen tersebut, terdapat beberapa alasan kontraproduktif yang banyak dikemukakan oleh tokoh-tokoh masyarakat dalam berbagai diskusi publik diantaranya membahas kedudukan landasan perencanaan pembangunan pasca amandemen yakni Undang-Undang SPPN, maupun RPJP dan RPJM yang dianggap tidak sebanding dengan GBHN sebagai landasan perencanaan pembangunan pada masa orde baru.[883]

---

[881] *Ibid*.

[882] Yessi Anggraini, "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum,* Volume 9, Nomor 1, (Januari--Maret, 2015), hlm. 82.

[883] *Ibid.*

Dengan dihapuskannya GBHN, konsistensi dan kontinuitas nampak tidak berjalan karena perencanaan pembangunan hanya diwadahi dalam undang-undang.[884] Undang-Undang SPPN beserta peraturan dibawahnya yang menjadi landasan perencanaan pembangunan saat ini, dianggap tidak dapat menjamin kesinambungan dan keselarasan pembangunan antara pusat dan daerah.[885]

Setelah kurang lebih satu dekade berjalannya RPJP Nasional dan RPJM Nasional, muncul gagasan bagi sebagian kalangan untuk memberlakukan kembali GBHN dengan beberapa argumentasi yang melandasinya. Ketua Umum Pimpinan Pusat (PP) Muhammadiyah, Din Syamsudin, mengemukakan wacana untuk menghidupkan kembali Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).[886] Ia menyampaikan pandangannya kepada pimpinan MPR. Menurutnya, arah perjuangan meraih cita-cita bangsa mengalami distorsi. Ia menganalogikan bangsa sebagai sebuah perjalanan panjang dengan kereta api yang membutuhkan rel sebagai pijakan. Meski singgah ke sejumlah stasiun dan berganti masinis, kereta tak akan keluar dari rel. Din Syamsudin memandang GBHN seperti rel. Meski berganti generasi dan pemimpin, bangsa tetap memiliki pijakan dengan arah yang sama.[887]

Penghidupan kembali GBHN dirasakan penting karena penjabaran dari UUD 1945 secara menyeluruh tidak dapat sepenuhnya dilakukan oleh Undang-Undang secara terpisah-

---

[884] *Ibid.*
[885] *Ibid.*
[886] Tohadi, "Memperkuat Legalitas Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional: Reformulasi Penyusunan RPJP Nasional dan RPJM Nasional atau Revitalisasi GBHN?", Makalah ini pernah disampaikan pada Focus Group Discussion (FGD) bertema, "Mencari Format Revitalisasi GBHN Pasca Perubahan UUD 1945" diselenggarakan kerjasama antara Departemen Kaderisasi Cendekiawan Muda Ikatan Cendekiawan Muslim se-Indonesia (ICMI) dengan Pusat Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) di Hotel Maharani, Jl. Mampang Prapatan Raya No. 8, Mampang , Jakarta, 12790 pada tanggal, 11 Juni 2015, hlm. 3
[887] *Ibid.*

pisah.[888] Meskipun UU dan kebijakan pembangunan disusun mengacu pada UUD 1945, jaraknya terlalu jauh antara amanat UUD 1945 dengan UU apalagi dengan kebijakan pembangunan.[889] Kondisi perundang-undangan juga sangat parsial dan berpotensi tumpang tindih satu sama lain.[890] Belum lagi perencanaan pembangunan nasional jangka panjang yaitu RPJP Nasional saat ini dinilai lebih *executive heavy*, padahal terdapat lembaga yudikatif dan legislatif yang seharusnya menjadi bagian dari pembangunan nasional.[891]

Dalam RPJP Nasional, presiden dan wakil presiden terpilih menjadikan visi dan misinya sebagai acuan utama dalam menjalankan pemerintahan. Akibatnya, perencanaan pembangunan nasional Indonesia selalu berubah setiap kali terjadi pergantian presiden dan wakil presiden, khususnya mengenai pembangunan ideologi politik nasional.[892] Apabila kita melihat RPJP Nasional, dapat dilihat bahwa agenda pembangunan politik nasional adalah melaksanakan reformasi struktur politik, menyempurnakan proses politik, dan mengembangkan budaya politik yang lebih demokratis agar demokrasi berjalan bersamaan dan berkelanjutan sehingga sasaran tercapainya demokrasi yang bersifat prosedural dan substansial dapat tercapai.[893] Namun jika dilihat pada RPJM Nasional pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla, contohnya, berdasar kepada sembilan agenda prioritas (nawacita), tidak ada

[888] Bambang Prijambodo dan Ichsan Zulkarnaen Nasution, "Format Ideal Haluan Negara Sebagai Haluan Pembangunan Nasional", *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi,* Edisi 08, (Agustus 2018), hlm. 50.

[889] *Ibid.*

[890] *Ibid.*

[891] Bambang Prijambodo dan Prahesti Pandanwangi, "Politik Hukum Menghidupkan Kembali Haluan Negara", *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi,* Edisi 08, (Agustus 2018), hlm. 16.

[892] Sutan Sorik, "Reformulasi Arah Pembangunan Ideologi Politik Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara", *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi,* Edisi 08, (Agustus 2018), hlm. 85.

[893] *Ibid.*

yang secara eksplisit mengatur tentang agenda politik nasional, sebagaimana yang termuat dalam RPJP Nasional.[894] Hal ini merupakan hal wajar karena jika dilihat pada ketentuan evaluasi dan pertanggungjawaban terhadap pencapaian RPJM Nasional ternyata hanya ada pada ruang lingkup pemerintahan eksekutif disebabkan RPJM Nasional disusun berdasarkan visi misi presiden dan wakil presiden yang terpilih. Pertanggungjawaban pencapaian RPJM Nasional tidak diatur secara konstitusional, serta tidak ada lembaga konstitusional yang mengontrol apakah berjalan sesuai dengan yang telah ditetapkan pada awal kepemimpinan presiden dan wakil presiden terpilih.[895]

Hal tersebut mengakibatkan adanya pandangan bahwa perencanaan pembangunan saat ini banyak mengalami kekacauan, benturan, dan tidak ada kesinambungan.[896] Di mana benturan perencanaan pembangunan itu bukan karena disebabkan oleh ketiadaan panduan, tetapi lebih pada perubahan sistem kekuasaan negara yang semakin horizontal.[897] Terjadinya ketidaksambungan tersebut sebagai dampak dari masing-masing pihak, baik presiden maupun kepala daerah, memiliki janji politik yang berbeda.[898] Sehingga hal ini menyebabkan tidak ada lembaga negara yang dapat mengontrol secara penuh perencanaan pembangunan dari pusat sampai daerah dengan dalih sistem yang digunakan pada pasca reformasi adalah lebih menekankan pada sistem presidensial.[899] Apabila keputusan politik menghendaki adanya kembali adanya GBHN, momentum ini dapat digunakan untuk

---

894 *Ibid.*

895 *Ibid.*

896 *Ibid.*

897 *Ibid.*

898 Moch. Nurhasim, "Pembangunan Nasional Bukanlah Proyek Rezim", *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi*, Ed. 2, (Februari, 2018), hlm. 15.

899 Imam Subkhan, "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia", hlm. 131.

meluruskan kembali berbagai UU dan kebijakan pembangunan yang kurang sejalan atau bertentangan dengan amanat konstitusi.[900]

2.4.3.2. Penambahan Kewenangan MPR untuk Merancang atau Membentuk GBHN

Apabila dilihat dari segi historis, MPR merupakan lembaga yang menetapkan GBHN. Hal ini didasarkan kewenangannya dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum perubahan). MPR saat itu merupakan lembaga yang memegang kedaulatan tertinggi atau dapat dikatakan sebagai lembaga tertinggi di mana seluruh lembaga negara bertanggung jawab kepada MPR. Presiden yang dulunya merupakan mandataris dari MPR, memiliki tanggung jawab untuk melaporkan hasil kinerja kepada MPR tiap tahunnya dan apabila MPR menolak pertanggungjawaban dari presiden maka presiden dapat diberhentikan dari jabatannya. Namun, setelah era reformasi, MPR bukanlah lembaga tertinggi dan presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR.

Apabila GBHN hendak dihidupkan kembali, pertanyaan yang perlu dijawab selanjutnya adalah siapakah yang akan merancang atau membentuk GBHN? Lembaga yang berwenang untuk merancang atau membentuk GBHN adalah MPR. Hal ini didasarkan oleh beberapa alasan yakni secara faktual, MPR terdiri dari anggota DPR di mana DPR merupakan *political representation* dan anggota DPD yang merupakan *regional representation*, menunjukkan bahwa keduanya merupakan lembaga perwakilan yang berdasarkan pemilihan umum para anggota tersebut dipercaya oleh konsituennya atau rakyat untuk menduduki jabatan tersebut. Dengan demikian, meskipun perwakilan fungsional ditiadakan, MPR mempunyai susunan keterwakilan terlengkap dari segi perwakilan politik dan daerah.[901]

---

[900] Bambang Prijambodo dan Ichsan Zulkarnaen Nasution, "Format Ideal Haluan Negara Sebagai Haluan Pembangunan Nasional", hlm. 50.

[901] Sri Nuryanti, "Format Ideal Sistematika Haluan Negara Sebagai Haluan Pembangunan Nasional", hlm. 59.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, teori perwakilan amat erat hubungannya dengan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi. Seiring dengan perkembangan zaman, sesuai dengan Sila Keempat Pancasila, kekuasaan rakyat tidak lagi dilaksanakan secara langsung, tetapi disalurkan melalui lembaga perwakilan sebagai realisasi sistem demokrasi tidak langsung. Eksistensi lembaga perwakilan rakyat dalam tatanan kenegaraan di Indonesia merupakan perwujudan penerapan demokrasi perwakilan. Sehingga, MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang paling representatif dikarenakan terdapat *political representation* dan *regional representation* di dalam susunan keanggotaannya. Perlu diketahui bahwa GBHN merupakan suatu nomenklatur dari hasil perumusan bersama yang melibatkan seluruh komponen masyarakat sehingga diharapkan kedepannya dalam menyusun haluan negara MPR sebagai lembaga yang paling representatif dapat menyusun GBHN secara baik, sistematis, dan mengakomodir seluruh bagian dari masyarakat.

Meskipun yang membentuk dan merancang GBHN adalah MPR, namun harus diingat bahwa Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 mengatakan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu berada di tangan rakyat. Dari sudut pandang teori kedaulatan rakyat ini, diharapkan pembentukan dan perancangan GBHN turut melibatkan partisipasi rakyat Indonesia dalam pemerintahan. Dalam pembentukannya, MPR akan mengikutsertakan berbagai *stakeholder*, termasuk lembaga negara terutama, agar seluruh pihak yang terkait ikut berkontribusi dalam pembangunan di Indonesia sehingga pembangunan nasional akan dilakukan secara menyeluruh dan tidak hanya untuk kaum-kaum tertentu. Sehingga, walaupun MPR berwenang untuk menetapkan GBHN, proses pembentukan GBHN mengikutsertakan para lembaga negara untuk turut berpartisipasi sebagai upaya *checks and balances.* Hal ini bertujuan agar haluan pembangunan negara

tidak hanya dibentuk oleh satu negara, karena semua lembaga negara juga memiliki peran untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan haluan pembangunan tersebut.

Oleh karenanya, diharapkan pada waktu perumusannya, haluan negara ini merupakan pemikiran komprehensif dan mendalam mengenai arah pembangunan nasional yang dapat dilihat dari berbagai sudut pandang lembaga negara.[902] Obyektifitas pembahasan mengenai haluan negara ini harus diutamakan karena haluan negara mewakili kepentingan seluruh rakyat Indonesia.[903]

2.4.3.3.Peraturan Negara sebagai Produk Hukum daripada GBHN

Dengan dikembalikannya GBHN sebagai haluan pembangunan negara, diperlukan suatu instrumen untuk mengatur GBHN itu sendiri. Dalam hal ini, nantinya GBHN akan disebut di dalam konstitusi bersama dengan wewenang MPR sebagai lembaga yang merancangnya di dalam amandemen ke-5 Undang-Undang Dasar 1945 yang nantinya akan berbunyi: "*Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara*".

Dengan dihidupkannya GBHN yang telah disebut di Undang-Undang Dasar 1945 dengan MPR sebagai lembaga pembentuknya, GBHN akan dituangkan di dalam Peraturan Negara yang mengganti kedudukan TAP MPR. Hal ini disebabkan konotasi atau anggapan bahwa materi muatan TAP MPR adalah bersifat *beschikking* atau penetapan, dan bukanlah *regeling* atau mengatur; maka nomenklatur Peraturan Negara dirasa lebih sesuai dengan hakikat GBHN yang nanti bersifat mengatur. Peraturan Negara sebagai pedoman *(guidance)* dan dapat diimplementasikan serta menjadikannya sebagai dasar pertimbangan yuridis dalam rangka

---

[902] *Ibid*, hlm. 57.

[903] *Ibid*.

pembentukan peraturan perundang-undangan baik ditingkat pusat dan daerah.

2.4.3.4. Calon Presiden dan Wakil Presiden Berkewajiban untuk Membentuk Visi dan Misi yang Sesuai dengan GBHN

Pembentukan kembali GBHN sebagai haluan negara memerlukan suatu perencanaan dan konsep yang perlu dipersiapkan dengan matang. Sistematika dan isi yang seharusnya dimuat dalam sebuah perencanaan pembangunan atau haluan negara terdiri dari arahan pembangunan nasional yang dapat disesuaikan dengan misi presiden. Hal ini bertujuan agar pembangunan nantinya tidak membatasi ruang gerak presiden dan wakil presiden dalam masa jabatannya namun tetap sesuai dengan GBHN. Sebagai arahan dari penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, maka haluan negara yang akan dibentuk harus dibuat abstrak, menyangkut garis besarnya saja, sehingga dapat diturunkan dalam misi-misi presiden dan dapat mengakomodir kepentingan seluruh rakyat. Substansi yang perlu diatur dalam rencana pembangunan nasional model GBHN mencakup segala bidang yakni bidang hukum, politik, ekonomi, sosial dan budaya, sumberdaya manusia, sumberdaya alam dan lingkungan, pendidikan, pertahanan dan keamanan, serta agama. Substansi yang diatur diarahkan pada pembangunan yang memberikan kesejahteraan material dan spiritual, adil dan merata bagi seluruh masyarakat Indonesia. Dalam reformulasi haluan negara perlu mempertimbangkan geopolitik dan geostrategi bangsa Indonesia. Haluan negara tersebut juga perlu memberikan perhatian pada keamanan internal, keamanan eksternal, keadilan, kesejahteraan umum dan kebebasan.[904]

GBHN akan dibentuk dan berlaku selama dua puluh tahun yang nantinya akan berisi mengenai target atau hal-hal yang ingin

[904] Charles E Mirriam, "The Present State of the Study of Politics", *The American Political Science Review* Vol. 15, No.2, (1920), hlm. 173-185.

dicapai Indonesia selama dua puluh tahun kedepan. Tentunya akan terdapat instrumen pembangunan di bawah GBHN yakni Rencana Pembangunan Lima Tahun (RPLT) dan ada pula Rencana Pembangunan Pertahun (RPP) yang akan dirancang oleh pemerintah dengan berpacu pada GBHN. Walau akan tertuang secara abstrak, tetapi GBHN nantinya dirancang dan dibentuk dengan melakukan serangkaian kajian dan diskusi publik bersama *stakeholder* terkait. Sehingga, dalam pelaksanaan pembangunan lima tahun maupun setahun nantinya pemerintah akan melaksanakan pembangunan sesuai dengan GBHN.

Walau RPLT dan RPP dirancang oleh pemerintah, terdapat suatu mekanisme agar kedua instrumen tersebut tetap sesuai dengan GBHN. Apabila kita mengingat, salah satu kekurangan dari perencanaan pembangunan dulunya yakni RPJM Nasional adalah ia dibentuk sesuai dengan visi misi presiden dan wakil presiden yang terpilih. Sehingga, RPJM Nasional sering sekali tidak berjalan beriringan dengan RPJP Nasional. Hal ini disebabkan tidak ada suatu implikasi bagi presiden apabila visi dan misi yang ia rencanakan berbeda dengan RPJP Nasional. Untuk mengatasi bahwa dalam membentuk RPLT dan RPP presiden tetap sesuai dengan GBHN, maka dapat dilakukan solusi bahwa dalam masa kampanye para calon presiden dan wakil presiden diwajibkan untuk membentuk visi misi atau janji kampanye yang sesuai dan tidak bertentangan dengan GBHN. dalam merancang visi dan misinya nantinya MPR akan memastikan apakan visi dan misi calon presiden dan wakil presiden telah sesuai dengan GBHN. Kewajiban untuk membuat visi dan misi yang sesuai dengan GBHN nantinya akan dipublikasikan kepada masyarakat sehingga masyarakat Indonesia nantinya akan mengetahui bahwa apabila presiden dan wakil presiden yang terpilih tidak menepati janji kampanye atau visi misinya, maka secara tidak langsung ia tidak melaksanakan GBHN. Kewajiban tersebut tentunya bertujuan agar

presiden dan wakil presiden akan berpegang teguh pada GBHN yang telah disusun dan dirancang oleh MPR sebelumnya sehingga pembangunan nasional tetap berjalan seperti rencana.

2.4.3.5. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Peraturan Perundang-Undangan terhadap GBHN

Tidak ada suatu produk hukum yang benar-benar sempurna di suatu negara, baik dalam prakteknya maupun pembentukannya, termasuk ketika kelak MPR kembali berwenang mengeluarkan Peraturan Negara yang bersifat mengatur, salah satunya adalah GBHN. Dibutuhkan suatu badan atau lembaga yang mengevaluasi peraturan tersebut. Evaluasi ini merupakan bagian dari bentuk *check and balances* terhadap kinerja yang dilakukan oleh badan pembentuk hukum.

Dalam konsep negara hukum demokratis, setiap pembentukan peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun daerah harus dapat dipertanggungjawabkan keabsahannya kepada rakyat.[905] Rakyat yang menjadi sasaran berlakunya suatu peraturan perundang-undangan memiliki hak untuk mengontrol materi hukum (peraturan perundang-undangan) yang dibuat oleh badan-badan berwenang. Dalam hal secara materiil ditemukan adanya materi muatan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, rakyat berhak menggugat atau mengajukan keberatan atas keabsahan berlakunya peraturan perundang-undangan tersebut kepada badan-badan yang berwenang. Badan-badan tersebut selanjutnya melakukan pengujian atas keabsahan (validitas) peraturan perundang-undangan itu.

Ketika wewenang MPR untuk membentuk haluan pembangunan negara melalui GBHN yang dituangkan ke dalam Peraturan Negara, maka ketika peraturan tersebut telah

[905] Devi Darmawan, "Politik Hukum Haluan Negara dalam Sistem Pembangunan Nasional", *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi*, Ed. 2, (Februari, 2018), hlm. 76.

bertentangan dengan undang-undang di bawahnya atau konstitusi layaknya untuk diajukan uji materiil. Sesuai dengan rekomendasi bahwa akan adanya penyatuatapan uji materiil di bawah Mahkamah Konstitusi yang menghilangkan wewenang Mahkamah Agung terkait uji materiil, penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji Peraturan Negara tentang GBHN terhadap Undang-Undang Dasar 1945 tentu sejalan dengan konsep negara hukum. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, berdasarkan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa Indonesia merupakan negara hukum, yang menurut Julius Stahl, salah satunya adalah adanya pengakuan akan hak-hak dasar manusia. Ketika Indonesia yang notabene adalah negara hukum berdasarkan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, Indonesia wajib untuk melindungi hak-hak konstitusional warga negaranya. Salah satu lembaga negara yang bertujuan untuk melindungi hak-hak konstitusional warga negara adalah Mahkamah Konstitusi. Sebagai *interpreter of constitution*, Mahkamah Konstitusi merupakan satu-satunya lembaga yang diberikan kewenangannya untuk menafsirkan konstitusi memiliki kewajiban untuk menjaga dan memperkuat dasar-dasar konstitusionalisme sebuah perundang-undangan.

Dengan penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji Peraturan Negara, khususnya mengenai GBHN, terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundang-undangan lain dibawahnya, hal ini akan menjaga peraturan turunan GBHN seperti Rencana Pembangunan Lima Tahun atau Rencana Pembangunan Pertahun dapat diuji konstitusionalitasnya dan apakah pembangunan yang dijalankan oleh pemerintah melalui peraturan di bawah Peraturan Negara tentang GBHN telah dilaksanakan sebagaimana semestinya. Hal ini tentunya merupakan bentuk *checks and balances* terhadap lembaga-lembaga negara agar sejatinya haluan pembangunan negara tidak hanya berfokus

kepada lembaga eksekutif saja. Sehingga, pembangunan mulai dari peraturan daerah hingga Peraturan Negara tentang GBHN dapat berkesinambungan dan pembangunan dapat berjalan semestinya dan terarah.

2.4.3.6. Implikasi dari Pengembalian Garis-Garis Besar Haluan Negara dalam Sidang Tahunan MPR

Membicarakan implikasi dari dikembalikannya GBHN dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia tidak dapat secara serta merta disamakan dengan sistem yang dianut lebih dari dua dekade yang lalu. MPR sebagai lembaga yang merancang dan membentuk GBHN adalah salah satu lembaga dari sistem ketatanegaraan Indonesia yang disebut dan diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 bersama dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Sebelum reformasi, Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa "kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR." Sebelum amandemen pula, secara hierarkis, posisi MPR lebih superior dibandingkan dengan lembaga negara lainnya. Hal ini ditegaskan dalam Penjelasan UUD 1945 yang menyebutkan bahwa MPR merupakan penyelenggara negara sekaligus pemegang kekuasaan negara tertinggi (*idie gezamte staatgewalt liege allein bei dar Majelis).*[906]

Seiring dengan runtuhnya rezim Orde Baru, terdapat suatu reformulasi sistem ketatanegaraan di Indonesia. Salah satu lembaga yang ikut berubah adalah MPR yakni dirinya sudah tidak lagi menjadi lembaga tertinggi lagi sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa kedaulatan telah berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945. Limitasi dan restriksi wewenang MPR dengan adanya pergantian ini, paling signifikan ditandai dengan dihapuskannya

[906] Anonim, "Wacana Pemberlakuan Kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) ke dalam Undang-Undang Dasar", http://bhp.co.id/2016/06/13/wacana-pemberlakuan-kembali-garis-besar-haluan-negara-gbhn-ke-dalam-undang-undang-dasar/, diakses pada tanggal 19 Juni 2019.

haluan politik negara yang dimuat dalam GBHN dan hilangnya kewenangan MPR untuk menyusun GBHN. Dalam amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Panitia Ad Hoc I menyusun kesepakatan dasar yang berkaitan dengan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang digunakan sebagai acuan dalam melakukan amandemen. Terdapat lima butir kesepakatan yang dirumuskan, yaitu:[907]

1. Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Mempertegas sistem pemerintahan presidensial;
4. Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh); dan
5. Perubahan dilakukan dengan cara addendum.

Adanya penguatan sistem presidensial ini merupakan salah satu kesepakatan MPR yang hendaknya harus selalu dijaga dan diupayakan. Meskipun hal tersebut tidak tercantum secara eksplisit di dalam konstitusi, namun terdapat beberapa kondisi yang menandakan dianutnya sistem presidensial di Indonesia, selain dari lima kesepakatan MPR di atas, yakni:[908]

1. Digunakannya istilah 'Presiden' sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. Tidak dikenal adanya pemisahan dua fungsi tersebut, sebagaimana lazimnya dalam budaya demokrasi parlementer.

[907] Faridah T, *Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, http://www.lpmpsulsel.net/v2/attachments/131_Amandemen%20UUD%201945.pdf, (diakses pada 10 Juli 2019).

[908] Dinoroy Marganda Aritonang, "Penerapan Sistem Presidensil di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945", *Mimbar Hukum*, Volume 22 (juni 2010), hlm. 396.

2. Dianutnya prinsip pemisahan kekuasaan, sebagaimana dilihat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Hal ini menandakan, tidak ada satu lembaga pun yang lebih tinggi dari lembaga lainnya. Semua lembaga negara yang termasuk main organ berada dalam kedudukan yang setara dengan fungi masing-masing.
3. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dengan menggunakan sistem pemilihan langsung oleh rakyat, sebagaimana diatur dalam Pasal 6A. Format pemilihan umum yang terpisah antara pemilu legislatif dan Presiden dan Wapres turut menunjukkan dianutnya sistem presidensial. Sebab, jika pada pemilu legislatif salah satu partai menguasai kursi parlemen (meskipun tidak mayoritas), tidak otomatis menjadikan pemimpin partai tersebut menjadi seorang kepala pemerintahan. Sebagaimana lazimnya dalam budaya demokrasi parlementer.
4. Kewenangan Presiden dalam legislasi yang hanya menjadi pengusul sebuah RUU kepada DPR, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1). Hal ini berbeda dengan format kewenangan legislasi yang sebelumnya diatur dalam UUD 1945 pra-amandemen, di mana kekuasaan legislasi pada dasarnya berada di tangan Presiden.
5. Pengangkatan dan pemberhentian menteri merupakan hak prerogatif Presiden tanpa perlu mekanisme persetujuan dari DPR, sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (2). Oleh karena itu, tanggung jawab pemerintahan sepenuhnya berada di tangan Presiden.
6. Penggunaan "*fixed tenure of office*" untuk Presiden dan Wakil Presiden yaitu 5 (lima) tahun. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 7.

7. Lama jabatan tersebut ditegaskan pula dalam Pasal 3 ayat (3), yang menyatakan bahwa, MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD. Yang tidak lain adalah mekanisme *impeachment*, sebagaimana diatur pula dalam Pasal 7A.
8. Presiden tidak bertanggung jawab kepada lembaga politik tertentu tetapi langsung kepada rakyat pemilihnya. Sebagai konsekuensi legal dan politis dari dianutnya sistem pemilihan secara langsung bagi Presiden dan Wakil Presiden. Meskipun secara praktek, Presiden pada setiap akhir tahun tetap membacakan laporan kinerja di hadapan DPR. Namun hal itu bukan merupakan mekanisme pertanggungjawaban sebagaimana eksekutif bertanggung jawab kepada parlemen dalam sistem parlementer.

Hal yang perlu ditekankan adalah bahwa dalam sistem presidensial, presiden dan/atau wakil presiden tidak bertanggung jawab kepada lembaga tertentu. Namun, ia bertanggung jawab kepada orang yang memilihnya yakni rakyat. Sehingga, implikasi dari pengembalian GBHN tidak akan membuat presiden dan/atau wakil presiden bertanggung jawab kepada MPR. Hal ini disebabkan presiden sudah bukan merupakan mandataris MPR dan presiden seharusnya bertanggung jawab langsung kepada rakyat. Oleh karena itu, walaupun presiden tidak menjalankan GBHN sebagaimana semestinya, ia tidak bisa dijatuhkan oleh parlemen karena ia bertanggung jawab langsung kepada rakyat.

Namun, agar pembangunan nasional dapat berjalan sesuai dengan yang direncanakan diperlukan suatu implikasi apabila presiden sebagai penyelenggara negara dalam pelaksanaan RPLT dan/atau RPP melanggar GBHN. Terdapat dua mekanisme yang dapat dilakukan, yakni mekanisme lembaga negara dan mekanisme dari rakyat. Mekanisme lembaga negara dapat melalui pemakzulan

presiden yang direkomendasikan oleh lembaga negara kepada DPR. Sedangkan mekanisme rakyat adalah melalui gugatan perdata *citizen lawsuit.*

2.4.3.6.1. Mekanisme Pemakzulan Presiden yang Direkomendasikan Oleh Lembaga Negara kepada DPR

Pasal 7A Undang-Undang Dasar 1945 mengatur mengenai ruang lingkup pemakzulan presiden dan/atau wakil presiden. Berdasarkan pasal *a quo,* presiden dan/atau wakil presiden dapat dimakzulkan apabila ia terbukti melakukan pelanggaran hukum, berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela atau ia terbukti tidak memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden. Wewenang pemberhentian ini dipegang oleh MPR walau dalam prosesnya, pemakzulan awalnya diajukan oleh DPR kepada Mahkamah Konstitusi dan setelah Mahkamah Konstitusi mengabulkan gugatan tersebut, DPR membawa putusan ini kepada MPR untuk diputuskan apakah presiden dan/atau wakil presiden akan diberhentikan dari jabatannya. Dalam hal presiden telah diputus oleh MPR dalam Sidang Tahunan MPR bahwa kinerjanya telah bertentangan dengan GBHN, maka hal tersebut yang dapat memulai proses dari pemakzulan presiden dan/atau wakil presiden.

Dalam menjalankan GBHN melalui RPLT maupun RPP, presiden akan mempertanggungjawabkan hal tersebut di forum Sidang Tahunan MPR. Presiden akan melakukan pidato pertanggungjawaban mengenai hal apa saja yang telah ia lakukan selama setahun dan bagaimana pencapaian tersebut telah memenuhi RPP atau tidak. Fokus dari forum sidang tahunan ini ada pada RPP dikarenakan RPP merupakan rencana pembangunan yang bersifat setahun sekali. Dikarenakan sidang ini bersifat setahun sekali, maka

parameter yang akan digunakan untuk mengukur kinerja presiden berada pada tataran RPP di mana RPP dibentuk dengan memperhatikan RPLT dan RPLT dibentuk dengan memperhatikan GBHN.

Di dalam melakukan pidatonya, presiden akan menyampaikan kinerjanya di depan para lembaga negara dan seluruh masyarakat Indonesia dikarenakan sidang ini terbuka untuk umum dan akan disiarkan di berbagai media. Setelah presiden selesai melakukan pidatonya, MPR bersama lembaga-lembaga negara lainnya akan bermusyawarah apakah presiden telah menjalankan pemerintahan sesuai dengan GBHN atau tidak. Apabila hasil musyawarah tersebut memutuskan bahwa presiden telah melanggar GBHN, maka MPR akan mengeluarkan Keputusan MPR yang menyatakan bahwa presiden dalam menjalankan RPP telah melanggar GBHN. Kemudian, keputusan *a quo* akan diberikan kepada DPR untuk diputuskan apakah DPR akan mengajukan hal tersebut sebagai dasar pelanggaran hukum kepada Mahkamah Konstitusi untuk dimakzulkan. Kemudian apabila DPR menghendaki untuk membawa hal tersebut ke Mahkamah Konstitusi, maka proses pemakzulan akan berjalan sebagaimana semestinya.

Hal yang perlu digarisbawahi dalam mekanisme ini adalah pidato presiden dalam Sidang Tahunan MPR bukanlah mekanisme pertanggungjawaban kepada lembaga negara sehingga ia dapat dimakzulkan. Melainkan, pemakzulan dalam hal ini merupakan suatu konsensus bersama bahwa yang *pertama* lembaga negara sebagai perancang GBHN dan presiden sebagai pelaksana GBHN, *kedua* Keputusan MPR memutus mengenai konsensus lembaga negara bahwa presiden telah melanggar GBHN,

ketiga konsensus ini tidak bersifat mengikat DPR. Ketika MPR telah mengeluarkan Keputusan MPR yang menyatakan bahwa hasil dari konsensus lembaga negara menyatakan bahwa presiden telah melanggar GBHN, keputusan ini akan diberikan kepada DPR untuk menjadi bahan pertimbangan apakah ia akan memutuskan untuk memakzulkan presiden karena telah melanggar GBHN. Sehingga amandemen kelima Undang-Undang Dasar 1945 di dalam Pasal 7A akan berbunyi: *Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, atau terbukti tidak melaksanakan Garis-Garis Besar Haluan Negara berdasarkan hasil konsensus lembaga negara dalam sidang tahunan*.

2.4.3.6.2. Mekanisme Gugatan *Citizen Lawsuit*

Di dalam gugatan perdata, masyarakat dapat menggugat dengan mekanisme gugatan *citizen lawsuit. Citizen lawsuit* merupakan salah satu mekanisme gugatan yang mengatasnamakan kepentingan orang banyak atau kepentingan umum sendiri lahir di negara-negara yang menganut sistem hukum *common law*, dan dalam sejarahnya *citizen lawsuit* pertama kali diajukan terhadap permasalahan lingkungan. Namun pada perkembangannya, *citizen lawsuit* tidak lagi hanya diajukan dalam perkara lingkungan hidup, tetapi pada semua bidang di mana pemerintah dianggap melakukan kelalaian dalam

memenuhi hak warga negaranya.[909] Menurut Indro Sugianto "dalam sejarahnya, *citizen lawsuit* ini dikembangkan di Amerika Serikat dan juga di India, berdasarkan suatu pemikiran bahwa pada kenyataannya pemerintah (federal) acap kali tidak melaksanakan kewajibannya untuk menegakkan hukum yang oleh undang-undang dibebankan kepadanya. Dengan alasan ini, *citizen lawsuit* dimaksudkan untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian sebagai akibat dari tindakan atau pembiaran (omisi) dari negara atau otoritas negara.[910]

Dalam perkara perdata dapat dikatakan masyarakat dapat mengajukan gugatan kepada pemerintah, dalam hal ini adalah presiden dan jajaran dibawahnya, bahwa mereka telah lalai dalam memenuhi hak bagi warga negara, yakni hak untuk mendapatkan pembangunan sesuai janji kampanye presiden yang berlandaskan kepada GBHN pada saat pemilu. Kelalaian yang dilakukan presiden beserta jajaran di bawahnya atas GBHN didalilkan sebagai perbuatan melawan hukum. Sudikno Mertokusumo berpendapat bahwa "setiap anggota warga negara atas nama kepentingan umum dapat menggugat negara atau pemerintah atau siapa saja yang melakukan perbuatan melawan hukum, yang nyata-nyata merugikan kepentingan umum dan kesejahteraan masyarakat luas.[911] Oleh karena itu, atas dasar kelalaiannya, maka dalam petitum gugatan,

[909] Bambang H. Mulyono, "Citizen Lawsuit Perlukah PERMA untuk Implementasi?", *Varia Peradilan Tahun ke XXIV* No. 286, (September 2009), hlm. 48.

[910] Indro Sugianto, "Kasus Nunukan: Hak Gugat Warga negara (Citizen Lawsuit) Terhadap Negara", *Jurnal Kajian Putusan Pengadilan*, Edisi 2, (2004), hlm. 34.

[911] Sudikno Mertokusumo dalam Ben Ronald Situmorang, "*Pengaruh Putusan Pengadilan tentang Gugatan Warga Negara (Citizen Lawsuit) terhadap Pembaruan Hukum Acara Perdata*", (Tesis Magister Universitas Indonesia, Jakarta, 2013), hlm. 55.

pemerintah dapat dihukum untuk mengeluarkan suatu kebijakan yang bersifat mengatur (*regeling*) agar kelalaian tersebut tidak terjadi lagi di kemudian hari.[912]

Walaupun undang-undang di Indonesia belum secara jelas mengatur tentang mekanisme gugatan warga negara *(citizen lawsuit)* ini, tetapi telah ada beberapa praktik di Indonesia pernah diajukan gugatan yang dilakukan oleh individu dengan mengatasnamakan kepentingan umum (seperti konsep gugatan warga negara (*citizen lawsuit*) atau *actio popularis*) sudah pernah diajukan pada beberapa perkara sebagai berikut:[913]

i. Gugatan Citizen Lawsuit atas penyelenggaraan Ujian Nasional oleh LBH Jakarta. Dikabulkan untuk sebagian, Pemerintah diminta meninjau ulang kebijakan penyelenggaraan Ujian Nasional. Pemerintah (Tergugat) kemudian mengajukan banding, dan pada tanggal 6 Desember 2007, Nomor : 337/PDT/2007/PT.DKI, telah diputus oleh Pengadilan Tinggi DKI Jakarta yang menguatkan putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tertanggal 21 Mei 2007 Nomor: 228/PDT.G/2006/PN.JKT.PST, serta dikuatkan Mahkamah Agung tertanggal 14 September 2009, nomor : 2596/K/PDT/2008.
ii. Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 476/PDT.G/2009/PN.JKT.PST, tanggal 19 Agustus 2010, antara David M.L. Tobing, SH., MKn, dkk (2 orang) sebagai PARA PENGGUGAT melawan

[912] Susanti Adi Nugroho, *Class Action dan Perbandingannya dengan Negara Lain*, (Jakarta: Kencana, 2010) hlm. 384.

[913] Ben Ronald Situmorang, "*Pengaruh Putusan Pengadilan tentang Gugatan Warga Negara (Citizen Lawsuit) terhadap Pembaruan Hukum Acara Perdata*", hlm. 65--68.

Negara Republik Indonesia cq. Presiden Republik Indonesia dkk sebagai Tergugat, di mana gugatan warga negara (citizen lawsuit) tersebut ditolak dalam Putusan Akhir, akan tetapi mekanisme gugatan warga negara (citizen lawsuit) diakui dalam putusan sela Majelis Hakim.

iii. Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 278/PDT.G/2010/PN.JKT.PST, tanggal 13 Juli 2011, antara Ir. H. Said Iqbal, M.E, dkk (120 orang) sebagai PARA PENGGUGAT melawan Negara Republik Indonesia cq. Presiden Republik Indonesia dkk sebagai Tergugat, di mana gugatan warga negara (citizen lawsuit) dikabulkan sebagian.

Dengan adanya mekanisme ini, setelah MPR dalam Sidang Tahunan menyatakan bahwa presiden telah melanggar GBHN, masyarakat dapat meminta pertanggungjawaban kepadanya melalui gugatan ini dan masyarakat dapat meminta kepada presiden beserta jajaran di bawahnya untuk meminta kebijakan pemerintah sesuai dengan GBHN itu sendiri. Di sisi lain, walau tidak ada pengaturan dalam mekanisme *citizen lawsuit,* tetapi mekanisme ini merupakan mekanisme yang dikenal dalam praktek pengadilan di Indonesia. Sehingga, mekanisme *citizen lawsuit* dapat diterapkan dalam hal apabila presiden dalam melakukan pembangunan telah bertentangan dengan GBHN.

Apabila gugatan tersebut dimenangkan oleh masyarakat kemudian presiden beserta jajaran di bawahnya tidak tunduk kepada putusan itu, maka hal yang dapat dilakukan masyarakat adalah tidak memilih kembali presiden tersebut untuk periode selanjutnya. Hal ini

merupakan suatu mekanisme umum yang terjadi apabila masyarakat sudah tidak percaya terhadap pemimpinnya.

Sehingga dalam hal ini, walaupun GBHN diadakan kembali dan MPR merupakan lembaga yang berwenang untuk membentuknya, tanggung jawab presiden terhadap kinerjanya bukan terhadap MPR melainkan terhadap rakyat sebagai konstituennya. Maka, MPR tidak memiliki wewenang untuk menjatuhkan sanksi kepada presiden, melainkan rakyatlah yang berhak melalui jalur konstitusionalnya diantaranya adalah mengajukan gugatan perdata *citizen lawsuit* untuk meminta pemerintah membentuk kebijakan sesuai dengan GBHN atau menghentikan kebijakan yang bertentangan dengan GBHN.

2.4.4. Reformulasi Sidang Tahunan MPR

2.4.4.1.Penyelenggaraan Bersifat Wajib

Dasar konstitusional penyelenggaraan Sidang Tahunan termaktub pada Pasal 2 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi "Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibu Kota Negara." Redaksional dalam rumusan ayat tersebut berimplikasi pada tidak wajibnya Sidang Tahunan digelar setiap tahun. Konstitusi hanya memberikan batas minimal, yakni satu kali dalam lima tahun.

Tidak wajibnya penyelenggaraan Sidang Tahunan pada setiap tahunnya sebagaimana ditentukan oleh Pasal 2 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menjadi sebab absennya Sidang Tahunan pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Setelah SBY digantikan Joko Widodo, tradisi Sidang Tahunan kembali dihidupkan. Sejak 2015 hingga 2019 saat naskah ini dibuat, MPR telah mengadakan Sidang Tahunan sebanyak empat kali.

Sidang Tahunan merupakan konvensi ketatanegaraan yang teknis penyelenggaraannya diatur dalam Peraturan MPR Nomor 4

Tahun 2014 tentang Tata Tertib Majelis Permusyaratan Rakyat Republik Indonesia (Peraturan MPR No. 4 Tahun 2014). Yang dimaksud dengan konvensi ketatanegaraan adalah hukum dasar tidak tertulis yang tumbuh dan terpelihara di dalam masyarakat.[914] Sekretaris Jenderal MPR Ma'ruf Cahyono menjelaskan disepakatinya Sidang Tahunan oleh MPR tersebut merupakan bentuk respons MPR terhadap aspirasi masyarakat. MPR menjaring aspirasi dari berbagai kalangan masyarakat, termasuk akademisi kampus berbagai perguruan tinggi di Indonesia, yang kemudian dituangkan dalam Keputusan MPR Nomor 4 Tahun 2014 tentang Rekomendasi MPR Periode 2009—2014. Satu di antara tujuh rekomendasi yang diformulasikan berdasarkan aspirasi masyarakat adalah mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negra yang tugas dan wewenangnya diamanatkan oleh konstitusi.[915]

Sidang Tahunan diatur dalam dua pasal pada Peraturan MPR No. 4 Tahun 2014, yakni Pasal 66 dan Pasal 155. Berikut adalah bunyi kedua pasal tersebut:

Pasal 66

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

[914] Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan*, (Depok: Kanisius, 2007), hlm. 50.
[915] Mega Putra Ratya, "Sidang Tahunan MPR Sudah Jadi Konvensi Ketatanegaraan," https://news.detik.com/berita/d-3601223/sidang-tahunan-mpr-sudah-jadi-konvensi-ketatanegaraan diakses 26 Juni 2019.

Pasal 155

(1) Untuk menjaga dan memperkokoh kedaulatan rakyat, MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka mendengarkan laporan kinerja lembaga negara kepada publik tentang pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
(2) Lembaga negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi MPR, DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Komisi Yudisial.
(3) Sidang tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setiap tanggal 14 (empat belas) Agustus sampai dengan tanggal 16 (enam belas) Agustus, yang diawali oleh penyampaian laporan kinerja MPR dan ditutup oleh laporan kinerja Presiden.
(4) Pidato Presiden dalam rangka laporan kinerja pada tanggal 16 (enam belas) Agustus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) sekaligus merupakan pidato kenegaraan Presiden dalam rangka hari ulang tahun kemerdekaan Republik Indonesia.

Redaksional Pasal 66 ayat (4) dan Pasal 155 ayat (1) Peraturan MPR No. 4 Tahun 2014 sejalan dengan bunyi Pasal 2 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yakni bahwa MPR **dapat** menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka memfasilitasi lembaga-lembaga negara dalam menyampaikan laporan kinerja. Kata "dapat" dalam rumusan tersebut tidak memberikan kewajiban bagi MPR untuk menyelenggarakan Sidang Tahunan setiap tahunnya.

Oleh karena itu, Tim Perumus memandang bahwa Sidang Tahunan harus diselenggarakan secara wajib setiap tahunnya. Hal ini mengingat signifikansi penyelenggaraan Sidang Tahunan dalam memfasilitasi lembaga tinggi negara dalam menyampaikan laporan kinerja.

2.4.4.2.Dasar Hukum

Gagasan penyelenggaraan Sidang Tahunan secara wajib setiap tahunnya akan terwujud dengan pertama-tama mengubah

dasar konstitusional Sidang Tahunan dalam UUD NRI 1945. Amandemen kelima UUD NRI 1945, tepatnya pada Pasal 2 ayat (2), akan mengharuskan MPR untuk menyelenggarakannya satu tahun sekali. Dengan demikian, peraturan turunan terkait Sidang Tahunan akan dilandasi kewajiban yang diamanahkan oleh konstitusi.

Di samping landasan konstitusional, Sidang Tahunan juga memerlukan pengaturan turunannya. Saat ini, Peraturan MPR No. 4 Tahun 2014 merupakan satu-satunya peraturan yang mengatur mengenai Sidang Tahunan di samping UUD NRI Tahun 1945. Dengan amandemen kelima yang Tim Perumus adakan, Sidang Tahunan menjadi amanat konstitusi yang memiliki fungsi yang strategis dalam memfasilitasi laporan kinerja lembaga tinggi negara dan laporan kinerja Presiden dalam melaksanakan GBHN. Oleh karena itu, sudah seharusnya Sidang Tahunan memiliki dasar hukum yang lebih kuat.

2.4.4.3.Agenda Sidang Tahunan

Terdapat dua agenda Sidang Tahunan, yakni penyampaian laporan kinerja lembaga negara dan pidato penyampaian rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara. Pidato penyampaian rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara telah menjadi bagian dari agenda sidang tahunan.[916] Sementara itu, lembaga negara yang dimaksud di sini adalah lembaga negara yang juga disebut sebagai lembaga tinggi negara. Lembaga tinggi negara merupakan organ lapis pertama yang terdiri dari

1. Presiden dan Wakil Presiden;
2. Dewan Perwakilan Rakyat;
3. Dewan Perwakilan Daerah;
4. Majelis Permusyawaratan Rakyat;

[916] Elza Astari Retaduari, "Sidang Tahunan MPR-DPR-DPD Digelar, Jokowi Pidato 3 Kali," https://news.detik.com/berita/d-3601408/sidang-tahunan-mpr-dpr-dpd-digelar-jokowi-pidato-3-kali diakses 28 Juni 2019.

5. Mahkamah Konstitusi;
6. Mahkamah Agung; dan
7. Badan Pemeriksa Keuangan.[917]

Ketujuh lembaga tinggi negara tersebut akan disebutkan secara tegas dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945 dan Tata Tertib MPR. Dalam Sidang Tahunan, masing-masing ketua lembaga tinggi negara tersebut menyampaikan laporan kinerjanya selama satu tahun.

Laporan kinerja lembaga tinggi negara mengandung setidaknya dua hal: pencapaian dan evaluasi. Hadirnya seluruh lembaga tinggi negara yang berasal dari seluruh cabang kekuasaan negara untuk mendengarkan laporan kinerjanya masing-masing akan mempermudah sinergi dari keseluruh lembaga tinggi negara tersebut. Lebih lanjut, mekanisme ini akan mewujudkan transparasi bagi masyarakat untuk mengetahui kinerja seluruh lembaga tinggi negara. Presiden sebagai salah satu lembaga tinggi negara akan melaporkan kinerjanya secara umum selama satu tahun, termasuk GBHN. Laporan kinerja Presiden akan memuat informasi mengenai pelaksanaan GBHN selama satu tahun sebelumnya.

2.4.4.4.Umpan Balik dari Masyarakat

Dengan perubahan ini, agenda Sidang Tahunan menjadi lebih substantif. Sebagaimana telah menjadi praktik selama ini elemen masyarakat dapat meyaksikan Sidang Tahunan. Masyarakat Indonesia secara keseluruhan dapat menyaksikan siaran langsung Sidang Tahunan melalui media sosial, seperti Facebook, Youtube, Instagram, dan TV Parlemen. Pada Sidang Tahunan 2018, masyarakat dari berbagai profesi, seperti guru, motivator KB, penyuluh pertanian, bidan, sukarelawan bencana, kelompok sadar wisata, dan profesi lainnya yang datang dari berbagai daerah

[917] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, cet. 2, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006), hlm. 105.

dengan koordinasi kementerian terkait dapat menyaksikan siaran langsung Sidang Tahunan lewat layar lebar.[918]

Animo masyarakat terhadap Sidang Tahunan 2018 cukup tinggi. Setelah menyaksikan Sidang Tahunan 2018, beberapa orang yang diwawancarai media, jppncom, memberikan tanggapan. Henoch Nico Kmur, relawan bencana dari Papua, mengharapkan bahwa meskipun pembangunan di provinsinya telah membawa perubahan, lapangan kerja di Papua terwujud. Seorang guru bidang pendidikan khusus dari Manado, Ronny Sumendaf, menginginkan guru pendidikan khusus di daerah diangkat menjadi pegawai negeri. Muhibuddin, Ketua Pusat Pelatihan Pertanian dan Pedesaan Swadaya, mengungkapkan anggaran pertanian masih kurang.[919]

Sidang Tahunan diharapkan tidak hanya menciptakan harmonisasi antarlembaga negara dalam melaksanakan tugas dan kewajiban sesuai amanat konstitusi, tetapi juga sinergi antara lembaga negara dengan masyarakat. Sidang Tahunan 2018 membuktikan bahwa masyarakat antusias saat dilibatkan dalam Sidang Tahunan. Umpan balik dari masyarakat yang menyaksikan agenda Sidang Tahunan merupakan bagian dari partisipasi publik yang harus diakomodasi dengan baik. Oleh karena itu, Tim Perumus memandang perlu ada landasan hukum yang kuat dalam UU MPR agar kehadiran elemen masyarakat dalam Sidang Tahunan bersifat wajib. MPR memiliki kewenangan untuk mengundang masyarakat menyaksikan siaran langsung Sidang Tahunan.

Dalam mengkonkretisasi akomodasi umpan balik dari masyarakat, Tim Perumus memandang partisipasi publik dapat memberikan luaran yang jelas dapat ditampung oleh MPR. Dalam menghadirkan masyarakat, lembaga survey perlu mendapatkan

---

[918] Boy, "Senang dan Bangga Bisa Saksikan Langsung Sidang Tahunan MPR," https://www.jpnn.com/news/senang-dan-bangga-bisa-saksikan-langsung-sidang-tahunan-mpr diakses 29 Juni 2019.

[919] *Ibid*.

ruang untuk menyaksikan Sidang Tahunan. Setelah Sidang Tahunan selesai, MPR memberikan prosiding kepada lembaga-lembaga survey untuk dapat menjadi bahan kajian dalam mengadakan survey pada masyarakat. Sebagai contoh, lembaga survey Indikator merilis survei nasional terkait Revisi UU KPK dan Pertaruhan Modal Politik Jokowi yang berisi temuan survey *Trust* terhadap Institusi demokrasi, *Trust* dan Isu Revisi UU KPK, dan *Trust* kepada DPR dan Parpol.[920] Hasil survey yang demikian dapat menjadi bahan bagi Badan Pengkajian maupun Lembaga Pengkajian MPR untuk dapat memberi rekomendasi terkait Sidang Tahunan.

2.4.4.5. Penyampaian Kajian Kinerja Lembaga Negara oleh Badan Pengkajian

Dalam RUU MPR, salah satu tugas Badan Pengkajian MPR adalah mengkaji kinerja lembaga negara selama satu tahun. Kajian tersebut memuat evaluasi dan rekomendasi terhadap kinerja lembaga negara. Umpan balik masyarakat yang merupakan aspirasi masyarakat menjadi salah satu bahan Badan Pengkajian dalam melakukan pengkajian. Hasil kajian akan disampaikan setelah seluruh lembaga negara menyampaikan laporan kinerja masing-masing.

2.4.5. Penyatuatapan Kewenangan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi

2.4.5.1. Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi dalam Bingkai Satu Atap

Berdasarkan Rekomendasi MPR melalui Keputusan Nomor 4/MPR/2014, pengujian peraturan perundang-undangan yang kedudukannya di bawah Ketetapan MPR dan Peraturan Negara, kewenangan pengujiannya akan diberikan kepada satu lembaga yaitu Mahkamah Konstitusi agar terjadi konsistensi materi muatan

[920] Indikator, "Revisi UU KPK dan Pertaruhan Modal Politik Jokowi," https://indikator.co.id/uploads/20160208141409.Bahan_Rilis_Indi_KPKJOKOWI.pdf diakses 29 Juni 2019.

peraturan perundang-undangan. Pengujian peraturan perundang-undangan *(judicial review)* seharusnya merujuk pada teori hierarki norma dan menguatkan konsistensi norma, sehingga diperlukan satu lembaga yang menjaga konsistensi norma. Apabila peraturan perundangan-undangan yang di atas diuji, maka harus mengikat peraturan yang ada di bawahnya. Adapun terkait praktik pengujian peraturan perundang-undangan yang terpisah di Mahkamah Konstitusi (Undang-Undang) dan Mahkamah Agung (Peraturan perundang-undangan dibawah UU) seperti saat ini, maka berdasarkan beberapa pertimbangan akan disatukan di Mahkamah Konstitusi. Adapun argumentasi agar pengujian peraturan perundang-undangan dilaksanakan dalam format satu atap di Mahkamah Konstusi adalah sebagai berikut:

1. Pengujian peraturan perundang-undangan dua atap tentu menyulitkan para pencari keadilan (*justice seeker*) dalam perspektif *human right based constitutionalism.*
2. Kebijakan hukum harus mempertimbangkan aspek ekonomi (efisiensi dan manfaat), sehingga proses pengujian peraturan perundang-undangan mencerminkan asas cepat, sederhana dan biaya murah
3. Pengujian peraturan perundang-undangan satu atap mempertegas peran Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of constitution.*

Penyatuatapan mekanisme *judicial review* ini juga dapat dipandang sebagai upaya melakukan apa yang disebut sebagai *judicialization of politics* atau oleh Vicki C. Jackson dan Mark Tushnet disebut sebagai *juridification of politics*.[921] Dalam bukunya Jackson dan Tushnet mengatakan: *"the growing influence of judicial institutions and the accompanying of juridification of politics is both a global phenomenon and a highly significance trend in governance for the end of this century and the beginning*

[921] Vicki C. Jackson dan Mark Tushnet, *Comparative Constitutional Law*, New York: Foundation Press, 1999, hlm 455.

of the next".[922] Bagir Manan mengartikan *judicialization of politics* sebagai: "menundukkan penyelesaian sengketa politik melalui proses peradilan".[923] Terdapat beberapa dasar pembenar mengapa suatu sengketa politik dan atau kebijakan pemerintah dapat diselesaikan oleh badan pengadilan, yakni:

Pertama, ajaran negara berdasarkan hukum. Atas dasar ajaran ini, hukum menjadi 'panglima' bukan hanya dalam kehidupan masyarakat, termasuk pula penyelenggaraan negara. Artinya, semua yang ada dalam suatu negara berada di bawah dan tunduk pada hukum. 'Berdasarkan hukum' harus diartikan sebagai sesuai dengan *substantive due process of law* dan *procedural due process of law*.

Kedua, ajaran konstitusi (konstitusionalisme) yang membatasi kekuasan pemerintah sehingga terbentuk pemerintah yang terbatas *(limited government).* Ajaran ini tidak dapat dilepaskan dari ajaran negara hukum, artinya hukum diadakan dalam rangka pembatasan kekuasaan. Konstitusi sebagai bagian dari hukum tertulis ditujukan untuk mewujudkan pembatasan kekuasaan tersebut. Ajaran ini makin menguat manakala menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi *(the supreme law of the land),* yang menghendaki bahwa semua ketentuan peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi bersumber dan tidak boleh bertentangan dengan asas-asas dan norma-norma konstitusi.

Ketiga; ajaran *checks and balances* yang menghendaki kekuasaan saling mengimbangi dan saling mengontrol antar cabang kekuasaan. Ajaran ini tidak dapat dilepaskan dengan gagasan pemisahan kekuasaan yang dipelopori oleh ajaran *separation of power* sebagaimana dikemukakan oleh Montesquieu. *Judicialization of politics* merupakan salah satu bentuk *checks and*

---

922 Ibid

923 Bagir Manan, '*Judicialization of Politics* dan *Politization of the Judiciary*', https://mkri.id/index.php?page=download.Risalah&id=8927, diakses pada 20 Juni 2019.

balances dari cabang kekuasaan kehakiman terhadap cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif.

Keempat; paham hak asasi manusia. Kehadiran paham atau ajaran hak asasi manusia ditujukan agar pelanggaran hak asasi yang dilakukan oleh negara atau pemerintah dapat diselesaikan oleh pengadilan.

Tidak ada suatu produk hukum yang benar-benar sempurna di suatu Negara, termasuk ketika kelak MPR kembali berwenang mengeluarkan Peraturan Negara yang bersifat mengikat secara umum, sehingga logis jika dibutuhkan suatu badan atau lembaga yang mengevaluasinya. Evaluasi ini merupakan bagian dari bentuk *check and balances* terhadap kinerja yang dilakukan oleh badan pembentuk hukum. Negara-negara yang menganut sistem demokrasi tentu tidak akan membiarkan suatu produk hukum tidak terkawal dengan baik, sebab jika hal ini tidak dilakukan atau suatu fungsi badan legislatif tidak sampai terkontrol, ditakutkan akan terjadi apa yang namanya tirani legislatif atau praktik kesewenang-wenangan yang dilakukan badan legislatif yang dititipkan melalui produknya. Jika hal itu sampai terjadi, tentulah produk yuridis tidak ubahnya sebagai instrumen yang merugikan kepentingan masyarakat atau pencari keadilan. Produk hukum bukan menjadi produk yang memberikan manfaat bagi kepentingan masyarakat atau Negara, melainkan sebagai alat penindasan dan bahkan penghancuran kehidupan masyarakat.

2.4.5.2. Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Tap MPR/S dan Peraturan Negara

Penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji Ketetapan MPR/S terhadap UUD NRI Tahun 1945 tentu sejalan dengan konsep negara hukum. Hal ini dikarenakan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 secara tegas menentukan bahwa

Negara Indonesia adalah negara hukum. Menurut J.F Sthal unsur-unsur Negara Hukum (*Rechtsstaat*) adalah:[924]

1. Adanya pengakuan akan hak-hak dasar manusia.
2. Adanya pembagian kekuasaan.
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan *(wetmatigheid vanbestuur).*
4. Adanya Peradilan Tata Usaha Negara

Salah satu unsur Negara Hukum (*Rechtsstaat)* menurut J.F Sthal ialah adanya pengakuan akan hak-hak dasar manusia. Konsekuensinya ialah Negara Republik Indonesia yang merupakan negara hukum wajib untuk melindungi hak-hak konstitusional warga negaranya. Salah satu lembaga negara yang bertujuan untuk melindungi hak-hak konstitusional warga negara adalah Mahkamah Konstitusi. Pada hakikatnya, fungsi utama Mahkamah Konstitusi berfungsi untuk mengawal supaya konstitusi dijalankan dengan konsisten (*the guardian of constitutions*) dan menafsirkan konstitusi atau UUD (*the interpreter of constitutions*).[925] Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi memiliki tugas imperatif untuk memastikan bahwa kekuasaan negara tidak sewenang-wenang, dan hak-hak rakyat dilindungi.[926] Dalam konteks pembentukan Mahkamah Konstitusi pada UUD 1945 perubahan ketiga, pada prinsipnya dimaksudkan untuk menjaga dan memperkuat dasar-dasar konstitusionalisme sebuah perundang-undangan, artinya Mahkamah Konstitusi sebagai sebagai satu-satunya lembaga yang diberikan otoritas untuk menafsirkan konstitusi.[927] Dalam proses pembahasan rancangan undang-undang Mahkamah Konstitusi dapat diketahui bahwa ide

[924] Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, (Bandung: Mandar Maju, 2011), hlm 18.
[925] Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2010), hlm. 221.
[926] Dossy Iskandar Prasetyo dan Bernard L. Tanya, *Hukum Etika & Kekuasaan*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2011), hlm. 49.
[927] Nurudin Hadi, *Wewenang Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Prestasi Pustakaraya, 2007), hlm. 28.

pendirian Mahkamah Konstitusi ini sebagai salah satu ciri dari negara berkembang yang ingin menjadikan negaranya menjadi lebih demokratis serta pentingnya adanya badan peradilan yang bertugas untuk menyelesaikan masalah-masalah di seputar konstitusi suatu negara. Beberapa negara bahkan mengatakan bahwa Mahkamah Konstitusi juga menjadi pelindung (*protector*) konstitusi.[928] Dalam teori dan praktik mengenai Mahkamah Konstitusi di berbagai negara wewenang yang selalu melekat dalam tubuh Mahkamah Konstitusi adalah melakukan pengujian atas konstitusionalitas undang- undang dengan batu uji konstitusi.[929] Kewenangan menguji (*constitutional review*) yang dimiliki dan dilaksanakannya meliputi semua produk legislative (*legislative acts*) yang merupakan perangkat hukum yang mempunyai kedudukan tertinggi dalam setiap sistem politik di bawah Undang-Undang Dasar.[930]

Penambahan kewenangan untuk untuk mengadili atau memutus perkara pengujian Ketetapan MPR dapat dilakukan dengan adanya permohonan pengujian Ketetapan MPR yang diajukan oleh pemohon yang hak konstitusionalnya dirugikan dengan adanya Ketetapan MPR tersebut melalui mekanisme pengujian undang-undang terhadap UUD. Pemohon dalam permohonannya harus menguraikan hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dianggap dirugikan oleh berlakunya suatu Ketetapan MPR. Hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diuraikan tersebut harus bersifat spesifik dan aktual, atau setidak-tidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi. Sehingga penambahan kewenangan

---

928 Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Edisi 2*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012,), hlm. 7.

929 Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUDNRI Tahun 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 178.

930 Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, "*Constitutional Question* (Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya)", *Jurnal Konstitusi,* Vol. 7, Nomor 1, (Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010), hlm.41.

mengadili Ketetapan MPR dapat dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi sendiri dengan menyatakan dalam putusannya bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengadili dan memutus pengujian Ketetapan MPR terhadap UU yang diajukan oleh hakim Mahkamah Agung maupun badan peradilan yang berada di bawahnya. Berdasarkan hal tersebut dapat diketahui bahwa penambahan kewenangan untuk menguji Ketetapan MPR dapat dilakukan melalui penafsiran hakim Mahkamah Konstitusi. Kewenangan yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi ini juga sejalan dengan pendapat dari Jimly Asshiddiqqie, bahwa yang dapat menilai kembali *(review)* atau menentukan status hukum dan materi Ketetapan MPR, salah satunya yaitu adalah Mahkamah Konstitusi, sesuai dengan kewenangan konstionalitasnya masing-masing.[931] Selain itu, mengutip dari Prof. Maria Farida, bahwa sifat norma hukum dalam Ketetapan MPR adalah setingkat lebih rendah daripada norma-norma dalam Batang Tubuh UUD 1945,.[932] Sehingga Tim Perumus menyimpulkan bahwa Ketatapan MPR dan Peraturan Negara ini memang benar dapat dilakukan pengujian dengan UUD 1945 sebagai batu ujinya.

2.4.5.3. Redesain Mekanisme Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Satu Atap di Mahkamah Konsitusi

Peraturan Perundang-undangan akan diujikan secara bertahap, oleh karena suatu norma hukum di Indonesia terdapat hierarki yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dimana norma yang di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Tidak ditentukannya kedudukan tiap jenis peraturan perundangundangan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan juga bertentangan

[931] Jimly Asshiddiqqie, Perihal Undang-Undang, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 54
[932] Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan,* Cet. 21, (Yogyakarta: Kanisius, 2019), hlm. 100.

dengan pemahaman teoritik bahwa suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang diatasnya, tetapi ke bawah ia menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau terhapus pula.

Oleh karena itu, Tim Perumus mengajukan konsep *judicial review* secara bertahap sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, yang selanjutnya akan Tim Perumus tuangkan dalam sebuah Peraturan Negara baru, meskipun tidak menutup kemungkinan akan dapat juga diturunkan dalam Undang-Undang. Dikarenakan kewenangan *judicial review* telah dilakukan dalam satu atap, hal ini juga akan menjawab permasalahan yang terjadi ketika terdapat produk hukum yang posisinya berada di bawah undang-undang seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah yang tidak bertentangan dengan undang-undang, tetapi malah bertentangan dengan konstitusi. Misalnya, ketika suatu Peraturan Pemerintah hendak diujikan terhadap UUD 1945. Pertama-tama, Peraturan Pemerintah akan diujian terlebih dahulu terhadap Undang-Undang, karena merupakan peraturan pelaksana. Kemudian, apabila dinyatakan oleh Mahkamah bahwa Peraturan Pemerintah ini tidak bertentangan dengan Undang-Undang, dapat "naik tingkat" dengan dilakukan pengujian terhadap Ketetapan MPR atau Peraturan Negara, dan baru kemudian dapat diujikan terhadap UUD 1945. Pengujian secara bertahap ini dapat dianjutkan hingga pada UUD 1945, dengan syarat Peraturan Pemerintah ini tidak kehilangan objeknya, yakni misalnya ketika Pasal-Pasal yang diujikan dinyatakan gugur oleh Mahkamah. Model pengujian secara

bertahap ini juga tidak boleh menutup kemungkinan suatu peraturan untuk dapat diujikan ke peraturan yang berada diatasnya secara hierarki peraturan perundang-undangan. Mekanisme yang demikian diharapkan akan mampu menciptakan sinkronisasi, harmonisasi, dalam rangka penataan regulasi.

Selain itu, kekosongan hukum mengenai pengujian Ketetapan MPR dan kelak juga terhadap Peraturan Negara, juga telah terjawab dengan adanya penyatuatapan pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi. Begitu pula dengan benturan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi yang menimbulkan beberapa permasalahan, yakni munculnya penafsiran ganda antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi juga dapat terselesaikan. Kemudian, juga terhadap pengguguran pelaksanaan putusan Mahkamah Agung oleh putusan Mahkamah Konstitusi. Potensi benturan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi ini tentu harus dihindari oleh karena itu penerapan *judicial review* satu atap melalui Mahkamah Konstitusi menjadi solusi untuk menutup benturan tersebut, sehingga kewenangan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi menjadi sinkron dalam memberikan kepastian hukum di Indonesia.

2.4.5.4. Implikasi Penyatuatapan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi terhadap Sistem dan Beban Keuangan Negara

Dengan pelaksanaan *judicial review* satu atap melalui Mahkamah Konstitusi maka penyelesaian perkara akan lebih efektif dan efisien. Mengingat saat ini Mahkamah Agung memiliki beban perkara yang cukup berat. Apalagi ditambah dengan perkara *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan di bahwa undang-undang. Maka dengan pelaksanaan *judicial review* yang hanya dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi diharapkan beban perkara Mahkamah Agung akan menjadi lebih ringan. Selain itu, kondisi ini akan dapat berdampak pada masyarakat untuk menggunakan haknya menguji peraturan perundang-undangan di

bawah undang-undang. Apabila melihat kecenderungan pengajuan permohonan *judicial review* ke MA sejak 2011 sampai dengan 2014, secara berurutan jumlah *judicial review* pada kurun waktu tersebut berjumlah 50, 52, 76 dan 83.[933] Obyek peraturan yang paling banyak diajukan pengujiannya setiap tahunnya yaitu peraturan pemerintah, peraturan menteri dan peraturan daerah.

Kemudian, melalui *judicial review* satu atap melalui Mahkamah Konstitusi, masyarakat akan dengan mudah mengamati proses persidangan pengujian undang-undang. Sidang dilakukan terbuka dengan melibatkan pemohon, termohon, pihak terkait, saksi, maupun ahli. Proses tersebut tidak bisa diamati bahkan tidak terjadi dalam pemeriksaan permohonan *judicial review* di Mahkamah Agung. Sidang pemeriksaan permohonan tidak melibatkan pemohon, termohon, saksi maupun ahli. Kesan sidang terutup sangat jelas. Pemohon hanya menyampaikan permohonannya secara tertulis, kemudian menunggu putusan dari Mahkamah Agung dalam waktu yang tidak tentu. Prosedur mengenai penanganan atau hukum acara pengujian peraturan perundang-undangan diatur melalui Peraturan Mahkamah Agung No. 1/2011 tentang Hak Uji Materiil[934] Secara normatif, pengaturan penanganan perkara tersebut sebagian besar terkait aspek administrasi. Sementara hukum acara pemeriksaan atau persidangan tidak banyak diatur.

Pemeriksaan permohonan *judicial review* secara "terutup dan terbatas" oleh Mahkamah Agung tersebut mendapat kritik dari berbagai kalangan. Proses pemeriksaan tersebut dinilai tidak sejalan dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam persidangan di pengadilan. Selain itu, membatasi hak para pihak dalam perkara tersebut untuk meyakinkan hakim atas

[933] M. Nur Sholikin, "Transparansi dan Akuntabilitas Sidang Judicial Review di MA", https://pshk.or.id/blog-id/transparansi-dan-akuntabilitas-sidang-judicial-review-di-ma/ diakses 20 Juni 2019

[934] Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.

permohonannya atau tanggapannya dalam persidangan. Salah satu persoalan mendasar yang perlu disorot terkait dengan penerapan prisip keterbukaan persidangan. Prinsip keterbukaan persidangan merupakan syarat mutlak yang diatur dalam UU No. 48/2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Oleh karena itu, sudah seharusnya dibuka akses bagi para pihak untuk mengikuti persidangan sebagai upaya mewujudkan transparansi dan akuntabilitas.

Penataan regulasi sebagai jalan keluar dari kondisi hiper-regulasi dengan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan melalui pengujian peraturan perundang-undangan. Kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan yang dijadikan satu atap di Mahkamah Konstitusi akan memudahkan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan dari tingkat atas sampai tingkat peraturan yang paling bawah dan aplikatif. Dengan demikian, penataan dan penyederhanaan regulasi tetap memiliki tujuan, arah, dan koridor yang jelas sesuai dengan konstitusi UUD 1945. Adapun metode untuk mendorong perubahan menuju penyelenggaraan *judicial review* satu atap di Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut:

1. Perubahan konstitusi secara formal (*formal constitutional change*) melalui amandemen konstitusi Pasal 24A dan 24C UUD NRI 1945 Amandemen tersebut didorong secara bertahap, misalnya tahap paling awal adalah terkait dengan cabang kekuasaan kehakiman.
2. Perubahan konstitusi secara informal (*Informal constitutional change*) melalui sejumlah proses perubahan konstitusi yang mengembangkan gagasan dan argumentasi yang sejalan dengan prinsip-prinsip penyatuatapan proses *judicial review*
3. Dengan merujuk pada doktrin penyatuatapan *judicial review* yang menguatkan dan mengefektifkan kekuasaan kehakiman, perlu diperkuat melalui pengembangan forum akademik serta mendorong penataan *judicial review* di Mahkamah Agung

dan Mahkamah Konstitusi. Khususnya penataan Hukum Acara Pengujian Peraturan Perundang-undangan baik di Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Pada Bab ini akan memuat kajian berupa hasil evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait merupakan bagian yang akan menentukan argumentasi yuridis pembentukan suatu undang-undang dan akan memberikan kontribusi terhadap aspek pengharmonisasian, pemantapan, dan pembulatan konsepsi undang-undang yang baru dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dan juga peraturan perundang-undangan terkait lainnya. Penyerasian dan penyelarasan peraturan perundang-undangan memiliki arti penting agar peraturan perundang-undangan tersebut saling terkait dan tergantung dan membentuk suatu kebulatan yang utuh. Kajian ini bertujuan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur dan menghindari agar peraturan perundang-undangan tidak saling bertentangan dan tumpang tindih sehingga peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum. Evaluasi ini akan menguraikan peraturan perundang-undangan terkait saat ini dengan substansi dari Naskah Akademik Amandemen Kelima UUD NRI 1945 dan Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat yang Tim Perumus susun. Beberapa peraturan perundang-undangan yang telah melalui tahap penyerasian dan penyelarasan terkait adalah sebagai berikut:

3.1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah produk politik sebagai resultan dari berbagai kepentingan politik masyarakat dan daerah, yang secara alamiah akan terus berkembang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan merupakan karakteristik dari sifat aturan bahwa konstitusi adalah bersifat hidup *(the living constitution).* Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menegaskan bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum. Norma ini bermakna dalam Negara Republik Indonesia, hukum

merupakan urat nadi seluruh aspek kehidupan. Oleh karena itu, tata kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara harus berpedoman pada norma hukum. Hukum harus ditempatkan sebagai acuan tertinggi dalam keseluruhan proses penyelenggaraan negara.[935] Penegakan prinsip negara hukum dilakukan guna mewujudkan salah satu tujuan bernegara yang termuat dalam alinea ke-4 UUD NRI Tahun 1945 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia.

Konstitusi merupakan konsensus bersama seluruh warga negara mengenai substansi bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara. Secara garis besar, konstitusi Indonesia, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengandung substansi tentang hasil perjuangan politik bangsa Indonesia di masa yang lampau, dan merangkum pandangan serta konsensus tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik di masa yang lalu, saat ini, maupun masa yang akan datang. Indonesia sebagai negara hukum yang menganut supremasi konstitusi yang tidak terlepas dari tiga hal, yaitu konstitusi, konstitusionalitas, dan konstitusionalisme. Konstitusi merupakan hukum tertinggi, konstitusionalitas merupakan perbuatan dan tindakan yang sesuai dengan konstitusi, dan konstitusionalisme merupakan paham berkonstitusi warga negara.[936] UUD NRI 1945 sebagai instrumen hukum di Indonesia dapat dikatakan sebagai "Undang-Undang Dasar yang berderajat tinggi." Hal ini terlihat dari apakah kedudukan atau status UUD NRI 1945 sebagai hukum tertinggi atau bukan. Dalam teori dan praktik ketatanegaraan, ada negara yang menempatkan posisi konstitusi atau Undang-Undang Dasar bukan pada kedudukan hukum tertinggi. Konstitusi yang ditempatkan pada posisi "kedudukan hukum tertinggi" dikalsifikasikan sebagai "konstitusi berderajat tinggi," sedangkan yang bukan, diklasifikasikan sebagai "konstitusi berderajat rendah."[937] Berkaca

[935] Bachtiar, *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi pada Pengujian UU Terhadap UUD,* (Jakarta: Raih Asa Sukses, 2015), hlm. 8.
[936] Dahlan Thaib, *Teori dan Hukum Konstitusi,* (Jakarta: PT Rajawali Pers, 2008), hlm. 2.
[937] Firmansyah Arifin, *et.al., eds., Hukum dan Kuasa Konstitusi,* (Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, 2004), hlm. 174.

kepada diakuinya mekanisme *judicial review* dan menempatkan Undang-Undang Dasar sebagai urutan pertama dalam hierarki peraturan perundang-undangan, sudah jelaslah bahwa Indonesia menganut "konstitusi berderajat tinggi." Konsekuensinya, konstitusi harus benar-benar dijalankan dalam setiap tataran hidup bernegara. Gambaran mengenai supremasi konstitusi digambarkan secara ringkas oleh Abbe de Sieyes, *jurist* asal Perancis yang mengatakan bahwa: "*A constitution is a body of obligatory laws, or it is nothing."*[938]

Menjadi sebuah catatan bagi kita semua bahwa konstitusi di negara manapun tidak ada yang sempurna. Dengan konstitusi yang mengatur lebih lengkap pun, belumlah cukup menjamin bahwa implementasi dari mandat konstitusi tersebut bisa dijalankan sebagaimana rumusan substansinya. Oleh karena itu, menjadi penting untuk kita pahami bersama, pelaksanaan dari mandat konstitusi merupakan kebutuhan mendasar bagi bangsa Indonesia dalam menghadapi dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara. Seiring dengan telah diubahnya Undang-Undang Dasar dan MPR tidak lagi sebagai pemegang kedaulatan rakyat, terdapat perubahan konstruksi MPR, baik itu susunan, kedudukan, dan wewenangnya. Wewenang menetapkan produk hukum dalam bentuk Ketetapan MPR pun mengalami perubahan. Sejak dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar pada tahun 1999 sampai dengan tahun 2002, MPR tidak dapat lagi mengeluarkan Ketetapan MPR yang sifatnya mengatur. Hal tersebut merupakan implikasi dari ketentuan Pasal I (kesatu) Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu MPR diperintahkan untuk meninjau materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR untuk diputuskan pada tahun 2003. Sejak ditetapkannya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 serta sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, maka Ketetapan MPR yang ada dan berlaku dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah Ketetapan MPRS dan

[938] Hamid Chalid, "Urgensi dan Upaya Implementasi Mekanisme Constitutional Question melalui Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia," dalam 60 Tahun Jimly Asshiddiqie, ed. Nur Hidayat Sardini dan Gunawan Suswantoro (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2016), hlm. 365.

Ketetapan MPR yang termasuk dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003.

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 serta memperkokoh persatuan dan kesatuan nasional dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam rangka menindaklanjuti rekomendasi MPR periode 2009-2014, beberapa muatan rekomendasi tersebut akan Tim Perumus kontekstualisasikan dalam Rancangan Perubahan Kelima UUD NRI 1945, utamanya terkait kelembagaan MPR RI dan status hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia. Selanjutnya, akan dilakukan perubahan terhadap pasal-pasal yang berkaitan dengan kewenangan MPR dan juga kewenangan lembaga pemegang kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, dalam kaitannya dengan kedudukan dan status hukum Peraturan Negara. Tentunya, setiap kewenangan MPR beserta dengan badan atau lembaga pendukungnya tidak akan mampu terakomodir dengan baik apabila MPR diatur dalam satu undang-undang bersama dengan DPR, DPD, dan DPRD. Hal ini dikarenakan pengaturan MPR akan cenderung terlimitasi akibat diatur bersamaan dengan DPR, DPD, dan DPRD yang memiliki kewenangan dan alat pendukung masing-masing. Maka dari itulah, juga sudah seharusnya dilakukan evaluasi terkait amanat Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 yang sejatinya mengamanatkan pengaturan MPR “dengan undang-undang” serta penguatan kewenangan MPR dan pengaturan alat-alat pendukung MPR dalam undang-undang tersendiri.

3.2. TAP MPR NO.1/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan 2002

TAP MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan 2002 (TAP MPR Nomor I/MPR/2003) berisi 139 TAP MPRS dan TAP MPR yang telah ditinjau materi dan status hukumnya. Status TAP MPRS dan TAP MPR berdasarkan TAP MPR Nomor I/MPR/2003 dibagi ke dalam 6 (enam) kelompok, yang masing-masing dicantumkan dalam pasal-pasal, yaitu sebagai berikut:[939]

1. Pasal 1, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, terdiri dari 8 Ketetapan;
2. Pasal 2, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan, terdiri dari 3 Ketetapan;
3. Pasal 3, mengenai Ketetapan MPR yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004, terdiri dari 8 Ketetapan;
4. Pasal 4, mengenai Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang, terdiri dari 11 Ketetapan;
5. Pasal 5, mengenai Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang tetap berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib Baru oleh MPR Hasil Pemilu 2004, terdiri dari 5 Ketetapan;
6. Pasal 6, Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final (*einmalig),* telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan, terdiri dari 104 Ketetapan.

Pasal 2 Tap MPR Nomor I/MPR/2003 memberikan kewenangan pada DPR untuk menyatakan suatu Ketetapan MPRS tidak lagi berlaku.

[939] Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003

Padahal, sejatinya, Ketatapan MPRS dan Ketetapan MPR hanya dapat dinyatakan tidak berlaku oleh MPR selaku lembaga yang membentuk dan menetapkan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang bersangkutan.

3.3. Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib MPR RI

Dalam Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014), terdapat sejumlah hal yang perlu dievaluasi. *Pertama*, terdapat organ-organ di dalam MPR yang diatur di dalam Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014 tetapi dimuat pelembagaannya dalam UU MD3. Organ-organ yang dimaksud adalah Badan yang terdiri dari Sosialisasi, Badan Sosialisasi, Badan Pengkajian, dan Badan Penganggaran; Lembaga; dan Sistem Pendukung yang terdiri dari Sekretaris Jendral, Kelompok Pakar atau Tim Ahli, Tenaga Ahli, dan Tata Cara Memperlakukan Surat Masuk dan Surat Keluar MPR.

Kedua, Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014 tidak memberikan pengaturan mengenai pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum dengan suatu Ketetapan MPR. Hal ini berbeda dengan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang ditetapkan dengan Ketetapan MPR sebagaimana disebut Pasal 119 yang berbunyi

Pasal 119

(1) Dalam hal MPR memutuskan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas usul DPR, Presiden dan/atau Wakil Presiden berhenti dari jabatannya.
(2) Dalam hal MPR memutuskan tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas usul DPR, Presiden dan/atau Wakil Presiden tetap melaksanakan tugas dan kewajiban jabatannya sampai berakhir masa jabatannya.
(3) Keputusan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan Ketetapan MPR.

Ketiga, ketentuan terkait sidang tahunan yang diatur dalam Pasal 66 ayat (4) *juncto* Pasal 155 ayat (1) *juncto* Pasal 155 ayat (3) Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014 tidak menjadikan sidang tahunan sebagai kegiatan yang wajib dilaksanakan setiap tahunnya. Hal ini dikarenakan penggunaan kata "dapat" pada Pasal 66 ayat (4) Pasal 155 ayat (1) Peraturan MPR No. 1 Tahun 2014. Padahal, sidang tahunan merupakan konvensi ketatanegaraan

yang memfasilitasi lembaga-lembaga negara menyampaikan laporan kinerja dan Presiden memberikan pidato kenegaraan tentang RAPBN tahun anggaran berikutnya.

3.4. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

UU MD3 merupakan dasar hukum bagi lembaga MPR yang telah mengalami dua kali perubahan. Perubahan pertama dilakukan pada tanggal 15 Desember 2014 yaitu melalui Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Kemudian, pada tanggal 15 Maret 2018, UU MD3 dilakukan perubahan kembali yaitu dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Secara historis, UU MD3 saat ini mengacu pada undang-undang pertama yang mengatur mengenai lembaga MPR, yakni UU Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Penggabungan pengaturan mengenai ketiga lembaga, yaitu MPR, DPR, dan DPD dalam UU Nomor 16 Tahun 1969 diikuti secara terus menerus oleh perubahan UU MD3 hingga saat ini. Padahal, apabila kita melihat amanat UUD NRI 1945, MPR, DPR, dan DPD merupakan lembaga negara tersendiri yang memiliki kedudukan dan kewenangannya masing-masing. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan yang tertuang dalam UUD NRI 1945, yaitu:

1) MPR

   Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi, "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*

yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang". Sedangkan, saat ini, pengaturan megnenai lembaga MPR diatur secara bersama-sama dengan lembaga DPR, DPD, dan DPD dalam UU MD3.

2) DPR

Berdasarkan Pasal 19 ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi, "*Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang".* Kemudian, Pasal 20A ayat (4) UUD NRI 1945 berbunyi, "*Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang".* Selanjutnya, Pasal 22B UUD NRI 1945 berbunyi, "*Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang".* Sedangkan, saat ini, pengaturan mengenai susunan, hak anggota DPR, dan syarat serta tata cara pemberhentian anggota DPR diatur bersama dengan lembaga MPR, DPD, dan DPR dalam UU MD3.

3) DPD

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

Apabila kita bandingkan dengan lembaga-lembaga negara lainnya yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945, maka sejatinya lembaga-lembaga negara tersebut tersebut telah memiliki undang-undang tersendiri. Hal ini dikarenakan dalam UUD NRI 1945, lembaga-lembaga negara tersebut juga diperintahkan oleh untuk "…diatur lebih lanjut dengan undang-undang". Seperti, lembaga Mahkamah Agung yang ditentukan dalam Pasal 24A ayat (5) UUD NRI 1945 berbunyi, "*Susunan, kedudukan,*

keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang". Saat ini, ketentuan lembaga MA tersebut diatur secara tersendiri dalam UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, sebagaimana telah diubah sebanyak dua kali dengan UU Nomor 5 Tahun 2004 dan UU Nomor 3 Tahun 2009. Kemudian, lembaga Komisi Yudisial yang diatur dalam Pasal 24B ayat (4) UUD NRI 1945 yang berbunyi, "*Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang".* Saat ini, lembaga Komisi Yudisial tersebut telah diatur secara tersendiri dalam UU Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

Selain itu, dengan digabungkannya pengaturan mengenai MPR, DPR, DPD, dan DPRD dalam satu undang-undang juga berimplikasi pada kurang lengkapnya pengaturan mengenai masing-masing lembaga, seperti kurangnya pengaturan mengenai sistem pendukung MPR dan kewenangan yang dimiliki MPR sebagai lembaga yang mewakili seluruh elemen masyarakat, yaitu adanya representasi politik dan representasi daerah. Saat ini, kewenangan utama MPR yang diatur dalam UUD NRI 1945 menurut Pasal 3, ialah: (1) mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar; (2) melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden; dan (3) dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. Kewenangan MPR tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 4 UU MD3, yaitu:

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

Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;

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

Kewenangan-kewenangan yang dimiliki MPR saat ini kurang mampu memaksimalkan fungsi MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat secara menyeluruh. Sejatinya, terdapat beberapa kewenangan MPR yang perlu ditambah untuk semakin memperkuat kedudukan MPR, sehingga MPR dapat menjalankan fungsinya dengan maksimal. Penambahan kewenangan MPR yang perlu ditambah ialah sebagai berikut:

Pertama, perlunya pengembalian kewenangan MPR untuk menetapkan arah pembangunan negara melalu garis-garis besar haluan negara (GBHN). Hal ini dikarenakan sistem arah pembangunan yang sekarang diterapkan tidak terlaksana secara terarah, sehingga pembangunan yang terjadi di Indonesia tidak merata. Dengan ditambahkannya kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN, maka konskuensi logisnya ialah MPR akan dapat mengeluarkan peraturan yang mengikat ke luar kembali.

Kedua, perlunya mereformulasi sidang tahunan MPR. Berdasarkan Pasal 2 UUD NRI 1945 dan Pasal 61 UU MD3, dinyatakan bahwa MPR bersidang sedikitnya sekali dalam 5 (lima) tahun. Dengan melihat

ketentuan pasal tersebut, maka sejatinya MPR saat ini tidak diwajibkan untuk melaksanakan sidang tahunan, melainkan hanya minimal sekali dalam 5 (lima) tahun masa jabatannya. Tidak adanya kewajiban bagi MPR untuk melaksanakan sidang tahunan, mengakibatkan tidak adanya suatu forum transparansi untuk mengawasi pelaksanaan tugas dan kewajiban lembaga negara setiap tahunnya. Ditambah lagi, Tim Perumus hendak menambahkan kewenangan MPR untuk menyusun GBHN dan GBHN tersebut akan menjadi pedoman bagi pemerintah untuk melaksanakan pembangunan. Dengan adanya penambahan kewenangan GBHN tersebut, maka terdapat urgensi adanya forum transparansi pengawasan pelaksanaan tugas dan kewajiban lembaga negara serta pelaksanaan pembangunan nasional oleh pemerintah. Forum tersebut lah yang akan diadakan pada Sidang Tahunan MPR dalam rangka memberi kesempatakan kepada Pimpinan Lembaga Negara untuk menyampaikan laporan pelaksanaan tugas dan wewenangnya.

Ketiga, perlunya kewenangan MPR untuk mengeluarkan Ketetapan MPR mengenai pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum. Berdasarkan Pasal 34 UU MD3, pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum dilaksanakan dengan cara-cara sebagai berikut:

1) Pimpinan MPR mengundang anggota MPR untuk menghadiri sidang paripurna MPR dalam rangka pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
2) Pimpinan MPR mengundang pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih untuk dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden dalam sidang paripurna MPR;
3) Dalam sidang paripurna MPR, pimpinan MPR membacakan keputusan KPU mengenai penetapan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden;

4) Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan dengan bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan sidang paripurna MPR;
5) Dalam hal MPR tidak dapat menyelenggarakan sidang paripurna tersebut, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan rapat paripurna DPR;
6) Dalam hal DPR tidak dapat menyelenggarakan rapat tersebut, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung;
7) Berita acara pelantikan Presiden dan Wakil Presiden ditandatangani oleh Presiden dan Wakil Presiden serta pimpinan MPR;
8) Setelah mengucapkan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden, Presiden menyampaikan pidato awal masa jabatan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, pada intinya MPR hanya membacakan Keputusan KPU sebagai dasar pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, kemudian dilakukan penandatanganan Berita Acara Pelantikan. Akan tetapi, secara yuridis, tidak terdapat suatu produk hukum yang menandai telah terlaksananya pelantikan Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan, apabila kita bandingkan dengan proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, berdasarkan ketentuan Pasal 39 ayat (2) UU MD3, keputusan MPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas usul DPR ditetapkan dengan ketetapan MPR (TAP MPR). Selain itu, berdasarkan Pasal 44 UU MD3, penetapan Wakil Presiden menjadi Presiden ditetapkan juga dengan Ketetapan MPR. Dengan demikian, seharusnya MPR bukan saja mengeluarkan TAP MPR dalam hal pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden maupun penetapan Wakil Presiden menjadi Presiden, namun MPR juga perlu untuk mengeluarkan TAP MPR untuk menegaskan bahwa telah terjadi pergantian kepimpinan untuk suatu periode tertentu. Akan tetapi, dalam Naskah Akademik ini akan diadakan perubahan

nomenklatur TAP MPR dari yang semula Ketetapan MPR menjadi Peraturan Negara.

Keempat, perlunya diberikan kewenangan bagi MPR untuk dapat mencabut atau menguji TAP MPR/S dengan Peraturan Negara. Oleh karena, dalam Naskah Akademik ini, MPR dapat mengeluarkan produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling),* maka MPR perlu diberikan kewenangan agar dapat mencabut atau menguji TAP MPR/S yang masih berlaku saat ini dengan mengeluarkan Peraturan Negara. Sedangkan, ketentuan ini belum diatur dalam UU MD3 saat ini.

Kelima, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga tidak mengatur mengenai Badan Kelengkapan MPR untuk melaksanakan wewenang dan tugas yang diemban oleh MPR. Padahal, Badan Kelengkapan ini memiliki fungsi dan tujuan yang penting bagi MPR agar dapat melaksanakan wewenang dan tugasnya secara lebih maksimal.

Dengan kelima permasalahan terhadap UU MD3 saat ini, maka diperlukan pembentukan UU tersendiri mengenai MPR untuk memperkuat kedudukan dan kewenangan MPR.

3.5. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

UU MD3 ini merupakan perubahan pertama dari UU MD3 yang sebelumnya, yakni UU Nomor 17 Tahun 2014. Pada dasarnya, permasalahan UU No. 42 Tahun 2014 ini sama dengan UU Nomor 17 Tahun 2014, yakni:

a) Masih digabungnya pengaturan mengenai MPR, DPR, DPD, dan DPRD;
b) Tidak adanya kewenangan MPR untuk menentukan arah pembangunan negara;

c) Tidak adanya kewenangan MPR untuk mewajibkan diadakannya sidang tahunan;
d) Tidak adanya penambahan kewenangan MPR untuk mengeluarkan TAP MPR dalam pelaksanaan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum; dan
e) Tidak adanya Badan Kelengkapan MPR.

Dengan demikian, masih terdapat suatu urgensi untuk membentuk Undang-Undang sendiri mengenai lembaga MPR dengan penambahan beberapa kewenangnanya.

3.6. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-undang ini merupakan perubahan kedua atas UU MD3 No. 17 Tahun 2014. Pada perubahan kedua UU MD3 ini, lagi-lagi lembaga legislatif kita tidak memberikan perubahan terhadap lembaga MPR. UU ini hanya melakukan perubahan terhadap lembaga DPR saja. Dengan demikian, maka permasalahan yang terdapat dalam Undang-Undang ini ialah sama dengan permasalahan pada UU MD3 No. 17 Tahun 2014 dan UU MD3 No. 42 Tahun 2014, yaitu:

a) Masih digabungnya pengaturan mengenai MPR, DPR, DPD, dan DPRD;
b) Tidak adanya kewenangan MPR untuk menentukan arah pembangunan negara;
c) Tidak adanya kewenangan MPR untuk mewajibkan diadakannya sidang tahunan;
d) Tidak adanya penambahan kewenangan MPR untuk mengeluarkan TAP MPR dalam pelaksanaan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum; dan
e) Tidak adanya Badan Kelengkapan MPR.

Dengan demikian, masih terdapat suatu urgensi untuk membentuk Undang-Undang sendiri mengenai lembaga MPR dengan penambahan

beberapa kewenangnanya agar MPR dapat semakin maksimal menjalankan kewenangannya.

3.7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Sebagaimana telah diketahui, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang kenggotaannya terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Dalam kedudukannya sebagai lembaga permusyawaratan, MPR adalah lembaga perwakilan sekaligus lembaga demokrasi, yang mengemban aspirasi rakyat dan daerah. Sebagai salah satu pelaksana kedaulatan rakyat, MPR mempunyai tanggung jawab mewujudkan bagaimana sistem ketatanegaraan yang dianut sudah tepat sehingga dapat mendukung terwujudnya Negara Indonesia yang demokratis sebagaimana yang diinginkan dalam Undang-Undang Dasar. 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 serta memperkokoh persatuan dan kesatuan nasional dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam rangka menindaklanjuti rekomendasi MPR periode 2009-2014, bahwa terhadap rekomendasi tersebut, MPR periode 2014-2019 akan menyampaikan hasil kajian dan aspirasi yang dihimpun sebagai bahan untuk menjadi bagian dari rekomendasi MPR. Salah satu rekomendasi yang disampaikan adalah memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Berdasarkan Undang-Undang yang terakhir mengatur mengenai Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, dapat diidentifikasi bahwa dalam ranah praktik ketatanegaraan Indonesia masih terdapat sejumlah Ketetapan MPRS dan MPR yang secara hukum masih berlaku dan menjadi pedoman dalam pembentukan berbagai peraturan perundang-undangan dalam rangka peneyelenggaraan pemerintahan Negara. Dari penjelasan yang terdapat dalam Undang-

Undang Nomor 12 tahun 2011, terdapat Ketetapan MPR yang masih memiliki daya laku dan memiliki karakteristik pengaturan yang bersifat umum. Sehubungan dengan itu, terdapat pendapat bahwa dipandang penting untuk menempatkan produk hukum tersebut menjadi pedoman *(guidence)* dan dapat diimplementasikan serta menjadikannya sebagai dasar pertimbangan yuridis dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan baik ditingkat pusat dan daerah. Dipraktikannya pengakomodasian terhadap materi Ketetapan MPR yang masih berlaku dan memiliki kekuatan pengaturan secara umum maka akan dipandang sebagai suatu bentuk konsistensi norma secara hierarki norma menempatkan Ketetapan MPR sebagai produk hukum di bawah Undang-Undang Dasar.

Terkait dengan upaya memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam sistem hukum Indonesia dilakukan dengan terlebih dahulu memperkuat kewenangan MPR. Kewenangan tersebut antara lain adalah MPR kembali diberikan kewenangan untuk membuat kebijakan dalam menentukan haluan negara. Haluan negara penting untuk merealisasikan kesatuan sistem perencanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan serta terintegrasi dengan sistem perencanaan pembangunan daerah. Selain kewenangan untuk membuat kebijakan menentukan haluan negara, MPR juga perlu diberikan kewenangan untuk membentuk produk hukum yang bersifat pengaturan agar dapat mengoreksi Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku.

Sebagai implikasinya, maka nama produk hukum MPR yang akan memuat haluan negara tersebut diubah menjadi Peraturan Negara. Menurut Satjipto Rahardjo, suatu produk hukum dalam setiap tingkatan kelembagaan negara dapat dikatakan sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan, jika memenuhi unsur peraturan (*regeling*). Maka dari itu dapat disimpulkan bahwa seharusnya peraturan perundang-undangan bersifat mengatur atau *regeling.* Istilah Ketatapan MPR diubah, mengingat penggunaan istilah Ketetapan MPR dapat menimbulkan

konotasi atau anggapan bahwa materi muatan Ketetapan MPR adalah bersifat *beschikking*, bukan *regeling*. Karena sejatinya, Ketetapan MPR adalah bentuk produk legislatif yang merupakan keputusan musyawarah Majelis Permusyawaratan Rakyat baik yang berlaku ke dalam majelis sendiri maupun yang berlaku di luar majelis sendiri.[940]

Di sisi lain, menurut Bagir Manan, banyak kalangan yang menganggap hukum, peraturan perundang-undangan dan undang-undang adalah hal yang sama. Padahal hal tersebut tidaklah sama. Undang-undang adalah bagian dari peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan terdiri dari undang-undang dan berbagai peraturan perundang-undangan lain, sedangkan hukum bukan hanya undang-undang, melainkan termasuk juga beberapa kaidah hukum seperti hukum adat, kebiasaan, dan hukum yurisprudensi.[941][942] Keberadaan hierarki peraturan perundang-undangan dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia merupakan sebuah sistem untuk menjaga adanya konsistensi dan ketaataan dalam hukum positif di Indonesia. Bahwa dilarang terdapat pertentangan antara suatu norma dengan norma yang lain, semata demi memberi jaminan kepastian hukum kepada masyarakat.[943] Salah satu aspek pijakan penilaian Indonesia sebagai negara hukum adalah dengan melihat aspek supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi hanya dapat terwujud dengan adanya tatanan norma hukum yang memberikan jaminan perlindungan hak konstitusional warga negara. Keberadaan hierarki norma merupakan salah bentuk implementasi dari tatanan kehidupan bernegara berdasarkan hukum, sebagaimana diatur dalam konstitusi.

Oleh karena terdapat materi baru dalam Peraturan Negara yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, maka jelas akan membawa

---

940 I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), 610.

941 Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: Ind.Hill. Co, 1992), hlm. 2-3.

942 Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan ke-VIII, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2012), hlm. 83-84.

943 Retno Saraswati, "Perkembangan Pengaturan Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", *Media Hukum*, Vol. IX, No. 2, (April-Juni 2009), hlm 1.

konsekuensi-konsekuensi logis dalam penataaan sistem hukum Indonesia, baik norma, kedudukan, maupun ruang pengujian akibat pertentangan antara sesama produk perundang-undangan lainnya. Agar selaras dengan peraturan perundang-undangan lainnya, maka peraturan yang bersifat mengatur yang dikeluarkan oleh MPR sebaiknya tertuang dalam produk yang diberi judul "Peraturan Negara". Oleh karenanya, hierarki peraturan perundang-undangan juga harus diubah sesuai dengan pengubahan produk hukum yang menjadi wadah penuangan norma hukum oleh MPR. Sehingga konsekuensi dari pengubahan tersebut maka perlu untuk mengubah hierarki peraturan perundang-undangan menjadi sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Peraturan Negara
3. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota

Peraturan Negara yang dimaksudkan dalam perubahan mendatang adalah peraturan yang bersifat mengatur untuk menetapkan haluan pembangunan negara dan hal-hal yang bersifat mengatur umum. Sementara itu, Ketetapan MPR dikeluarkan dari hierarki peraturan perundang-undangan dan menjadi produk hukum untuk menjadi wadah untuk norma hukum yang bersifat administratif dan hanya bersifat mengikat ke dalam MPR. Hal ini dikarenakan undang-undang dan peraturan yang berada di bawah undang-undang harus tunduk pada Ketetapan MPR yang dapat pula berupa *beschikking.* Terlebih, *beschikking* memiliki sifat-sifat yakni individual, konkret, serta berlaku sekali selesai. Maka tidaklah logis apabila suatu peraturan yang bersifat mengatur (*regels*) tunduk pada produk hukum yang bersifat administratif (*beschikking*).

3.8. Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Indonesia merupakan negara hukum. Hal tersebut ditegaskan dalam konstitusi Indonesia, UUD NRI 1945 Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa *"Negara Indonesia adalah negara hukum."* Dalam hal kekuasaan kehakiman, Pasal 24 UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Hal tersebut diatur kembali dalam UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 48 Tahun 2009 menyatakan bahwa:

> *"Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia."*

Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa:

> *"Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan sebuah Mahkamah Konstitusi."*

Kewenangan Mahkamah Agung dan peradilan di bawahnya diatur dalam Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang *a quo,* termasuk kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Oleh karena Tim Perumus akan melakukan redesain pengujian peraturan perundang-undangan satu atap di Mahkamah Konstitusi, maka akan menghilangkan kewenangan Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya terkait uji materiil terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Perubahan kewenangan ini akan dituangkan dalam Rancangan Perubahan Kelima UUD NRI 1945, sehingga ke depannya diperlukan penyesuaian atau sinkronisasi lebih lanjut terkait kewenangan antar lembaga yudikatif

dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman dan tidak menutup kemungkinan pula pada peraturan perundang-undangan lain yang merupakan *lex specialis* dari Undang-Undang *a quo*

3.9. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 jo. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi

Pada hakikatnya, fungsi utama Mahkamah Konstitusi berfungsi untuk mengawal supaya konstitusi dijalankan dengan konsisten (*the guardian of constitutions*) dan menafsirkan konstitusi atau UUD (*the interpreter of constitutions*).[944] Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi memiliki tugas imperatif untuk memastikan bahwa kekuasaan negara tidak sewenang-wenang, dan hak-hak rakyat dilindungi.[945] Dalam konteks pembentukan Mahkamah Konstitusi pada UUD 1945 perubahan ketiga, pada prinsipnya dimaksudkan untuk menjaga dan memperkuat dasar-dasar konstitusionalisme sebuah perundang-undangan, artinya Mahkamah Konstitusi sebagai sebagai satu-satunya lembaga yang diberikan otoritas untuk menafsirkan konstitusi.[946] Dalam proses pembahasan rancangan undang-undang Mahkamah Konstitusi dapat diketahui bahwa ide pendirian Mahkamah Konstitusi ini sebagai salah satu ciri dari negara berkembang yang ingin menjadikan negaranya menjadi lebih demokratis serta pentingnya adanya badan peradilan yang bertugas untuk menyelesaikan masalah-masalah di seputar konstitusi suatu negara. Beberapa negara bahkan mengatakan bahwa Mahkamah Konstitusi juga menjadi pelindung (*protector*) konstitusi.[947] Kewenangan menguji (*constitutional review*) yang dimiliki dan dilaksanakannya meliputi semua produk legislative (*legislative acts*) yang merupakan perangkat hukum

---

944 Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2010), hlm. 221.

945 Dossy Iskandar Prasetyo dan Bernard L. Tanya, *Hukum Etika & Kekuasaan*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2011), hlm. 49.

946 Nurudin Hadi, *Wewenang Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Prestasi Pustakaraya, 2007), hlm. 28.

947 Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Edisi 2*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012,), hlm. 7.

yang mempunyai kedudukan tertinggi dalam setiap sistem politik di bawah Undang-Undang Dasar.[948]

Peran Mahkamah Konstitusi diperlukan berkenaan dengan penambahan kewenangan MPR terhadap GBHN dan kewenangan MPR untuk menetapkan Peraturan Negara yang bersifat mengatur umum *(regeling)*, maka diperlukan pula mekanisme *checks and balances* agar MPR tidak melakukan penyalahgunaan wewenang. Oleh karena MPR kembali berwenang mengeluarkan Peraturan Negara, sehingga logis jika dibutuhkan suatu badan atau lembaga yang mengevaluasinya. Evaluasi ini merupakan bagian dari bentuk *check and balances* terhadap kinerja yang dilakukan oleh badan pembentuk hukum. Hal ini akan berimplikasi pada penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji Ketetapan MPR/S terhadap UUD NRI Tahun 1945. Konstitutionalitas suatu peraturan perundang-undangan tidak dapat dilepaskan dari pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Berdasarkan Rekomendasi MPR melalui Keputusan Nomor 4/MPR/2014, pengujian peraturan perundang-undangan yang kedudukannya di bawah Ketetapan MPR dan Peraturan Negara, kewenangan pengujiannya akan diberikan kepada satu lembaga yaitu Mahkamah Konstitusi agar terjadi konsistensi materi muatan peraturan perundang-undangan. Penataan regulasi sebagai jalan keluar dari kondisi hiper-regulasi dengan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan melalui pengujian peraturan perundang-undangan. Kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan yang dijadikan satu atap di Mahkamah Konstitusi akan memudahkan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan dari tingkat atas sampai tingkat peraturan yang paling bawah dan aplikatif. Dengan demikian, penataan dan penyederhanaan regulasi tetap memiliki tujuan, arah, dan koridor yang jelas sesuai dengan konstitusi UUD 1945. Dikarenakan kewenangan *judicial review* telah dilakukan dalam satu atap, hal ini juga akan

[948] Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, "*Constitutional Question* (Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya*", Jurnal Konstitusi* Vol. 7 Nomor 1, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, (2010), hlm. 41.

menjawab permasalahan yang terjadi ketika terdapat produk hukum yang posisinya berada di bawah undang-undang seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah yang tidak bertentangan dengan undang-undang, tetapi malah bertentangan dengan konstitusi. Selain itu, kekosongan hukum mengenai pengujian Ketetapan MPR dan kelak juga terhadap Peraturan Negara, juga telah terjawab dengan adanya penyatuatapan pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi. Begitu pula dengan benturan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi yang menimbulkan beberapa permasalahan, yakni munculnya penafsiran ganda antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi juga dapat terselesaikan. Kemudian, juga terhadap pengguguran pelaksanaan putusan Mahkamah Agung oleh putusan Mahkamah Konstitusi. Potensi benturan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi ini tentu harus dihindari oleh karena itu penerapan *judicial review* satu atap melalui Mahkamah Konstitusi menjadi solusi untuk menutup benturan tersebut, sehingga kewenangan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi menjadi sinkron dalam memberikan kepastian hukum di Indonesia.

Oleh karena itu, Tim Perumus mengajukan konsep *judicial review* secara bertahap sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sebagai implikasinya, maka akan dilakukan perubahan pasal terkait kewenangan Mahkamah Konstitusi, yang tentu berbeda dengan kewenangan dalam Undang-Undang *a quo*. Penambahan kewenangan untuk untuk mengadili atau memutus perkara pengujian Ketetapan MPR dapat dilakukan dengan adanya permohonan pengujian Ketetapan MPR yang diajukan oleh pemohon yang hak konstitusionalnya dirugikan dengan adanya Ketetapan MPR tersebut melalui mekanisme pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945. Kewenangan yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi ini juga sejalan dengan pendapat dari Jimly Asshiddiqqie, bahwa yang dapat menilai kembali *(review)* atau menentukan status hukum dan materi Ketetapan MPR, salah satunya yaitu adalah Mahkamah Konstitusi, sesuai dengan kewenangan

konsttusionalitasnya masing-masing.[949] Selain itu, mengutip dari Prof. Maria Farida, bahwa sifat norma hukum dalam Ketetapan MPR adalah setingkat lebih rendah daripada norma-norma dalam Batang Tubuh UUD 1945.[950]

3.10. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi merupakan pelaksana cabang kekuasaan kehakiman yang memiliki perbedaan kewenangan, sesuai dengan konstitusi Indonesia Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945. Mahkamah Konstitusi hanya berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Sedangkan, Mahkamah Agung memiliki kewenangan untuk menguji peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang sebagaimana tercantum dalam Pasal 31 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985. Pengujian norma-norma hukum mensyaratkan dasar yuridis pengujian yang jelas, karena tanpa dasar pengujian, aturan hukum tidak dapat dibatalkan. Namun, hanya aturan hukum yang lebih tinggi atau aturan hukum tertentu yang secara khusus dapat dijadikan dasar pengujian. Mahkamah Agung berhak menguji peraturan yang lebih rendah daripada undang-undang mengenai sah atau tidaknya suatu peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Sejatinya, wewenang menguji keabsahan aturan hukum di Indonesia dipegang oleh 2 lembaga, yakni Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK). Sengketa norma mengenai kewenangan ini kemudian menimbulkan permasalahan ketika norma hukum yang diberikan oleh putusan pengadilan bertolak belakang dari garis vertikal hierarki aturan hukum. Hal tersebut terjadi karena adanya dualisme kewenangan yang pengaturannya telah diletakkan dalam UUD NRI 1945 kemudian diteruskan kepada peraturan pelaksanaannya dalam hal ini adalah UU No. 14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-

[949] Jimly Asshiddiqqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 54
[950] Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan,* (Yogyakarta: Kanisius, 2019) Cet. Ke 21, hlm. 100

Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung. Untuk itu, haruslah dipikirkan kemungkinan mengintegrasikan seluruh sistem pengujian peraturan di bawah kewenangan Mahkamah Konstitusi.[951] Oleh karena Tim Perumus akan melakukan redesain pengujian peraturan perundang-undangan satu atap di Mahkamah Konstitusi, maka akan menghilangkan kewenangan Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya terkait uji materiil terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Perubahan kewenangan ini akan dituangkan dalam Rancangan Perubahan Kelima UUD NRI 1945, sehingga ke depannya diperlukan penyesuaian atau sinkronisasi lebih lanjut terkait kewenangan antar lembaga yudikatif dan juga pada Undang-Undang *a quo.*

3.11. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang merupakan suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan di pusat dan daerah dengan melibatkan masyarakat. SPPN tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Melalui UU SPPN dan UU No. 17 Tahun 2007 tentang Perencanaan Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), sebenarnya pembangunan berencana telah diakomodir dalam peraturan perundang-undangan. Walau demikian pelaksanaannya dibentuk melalui Peraturan Presiden tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Dengan bentuk hukum Perpres, maka kedudukan Presiden sangat *powerfull* dalam menentukan perencanaan pembangunan jangka menengah 5 (lima) tahunan (RPJMN). Hal inilah yang di awal dikritik, karena perencanaan pembangunan menjadi Presiden sentris atau *executive*

[951] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, (*Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia, 2004), hlm.189.

minded yang itu tidak sejalan dengan basis sosial rakyat Indonesia yang majemuk, beragam dengan sistem multi partai. Dengan bentuk hukum undang-undang untuk SPPN dan RPJPN serta lebih khusus peraturan presiden (perpres) untuk RPJMN, maka bentuk regulasinya lebih fleksible, dimana Presiden setiap saat dapat mengubahnya sesuai dengan kebutuhannya (Rohi, 2013: 87). Fleksibilitas regulasi tersebut membuat sistem perencanaan pembangunan sangat mudah berubah sesuai dengan keinginan pemimpin yang terpilih dan sedang memimpin.

Ketika GBHN nantinya dihidupkan kembali, UU SPPN akan dihapuskan. Sehingga rancangan pembangunan yang tertera di SPPN akan dipindahkan ke Peraturan Negara yang dirancang dan dibentuk oleh MPR. Hal ini dilakukan dengan menambah kewenangan MPR untuk merancang GBHN dan mengubah produk hukum MPR menjadi Peraturan Negara yang bersifat *regeling* atau mengatur. Sehingga, nantinya haluan negara akan terletak dalam Peraturan Negara tentang GBHN dan tidak lagi menggunakan undang-undang.

3.12. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rancangan Pembangunan Jangka Panjang Nasional

RPJP Nasional yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2009 tentang Rancangan Pembangunan Jangka Panjang Nasional merupakan instrumen yang bersifat *executive centris*. Hal ini disebabkan anggapan bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara hanyalah oleh Presiden sebagai kepala eksekutif (tidak mengatur lembaga negara lain seperti legislatif dan yudikatif).[952] Padahal, kendati kekuasaan yudisial, juga memiliki fungsi administratif dalamnya penyelenggaraan kekuasaannya. Pasal 4 ayat (2) UU SPPN, menentukan bahwa RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi dan program Presiden. Lebih lanjut ketentuan Pasal 4 ayat (2) UU SPPN, diuraikan sebagai berikut:

[952] Biro Pengkajian Kesekretariatan Jenderal MPR RI, *Kajian Akademik: Reformulasi Haluan Negara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara,* (Jember: PUSKAPSI, 2007), hlm. 9

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

RPJP Nasional merupakan suatu rencana pembangunan nasional berjangka waktu dua puluh tahun sejatinya merupakan turunan dari SPPN itu sendiri. Dengan dikembalikannya GBHN sebagai haluan pembangunan nasional, maka undang-undang *a quo* akan dihapuskan karena dalam hal ini GBHN yang dibentuk oleh MPR dan tertuang dalam Peraturan Negara. Dihapuskannya UU RPJP Nasional ini sebagai suatu konsekuensi logis bahwa haluan pembangunan negara telah dirancang hingga sekian puluh tahun, sehingga kedudukan UU RPJP Nasional sebagai haluan pembangunan nasional sudah tidak lagi relevan untuk dipertahankan.

3.13. Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional

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

RPJM Nasional untuk jangka waktu 5 tahunan bersifat lebih teknis. RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program

Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.[953]

Tahapan penyusunan RPJM dimulai dari penyiapan rancangan awal RPJM Nasional oleh MENTERI PERENCANAAN dalam hal ini dilaksanakan oleh Bappenas sebagai lembaga yang bertanggung jawab mengkoordinasikan perencanaan pembangunan secara nasional; Penyiapan rancangan Rencana Strategis Kementrian/Lembaga (rancangan Renstra-KL), yang dilakukan oleh seluruh kementerian dan lembaga. Penyusunan rancangan Renstra ini bertujuan untuk merumuskan visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan tugas dan fungsi kementerian/lembaga, agar selaras dengan program prioritas kepala negara terpilih.[954]

Dengan dimunculkannya GBHN sebagai pembangunan nasional, maka dalam hal ini RPJM Nasional akan turut dihapuskan sebagaimana UU SPPN dan UU RPJP Nasional. Hal ini disebabkan nantinya akan diadakan Rencana Pembangunan Lima Tahun yang turut memberi presiden beserta jajaran di bawahnya untuk membuat kejibakan yag sesuai dengan GBHN dan Rencana Pembangunan Pertahun sebagai instrumen pembangunan di bawahnya. Sehingga menjadi suatu konsekuensi apabila perpres *a quo* dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

[953] Yessi Anggraini, "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945", *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume 9 No. 1,* (Januari-Maret, 2015), hlm. 78.

[954] *Ibid.*

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS, DAN POLITIS

4.1. Landasan Filosofis

Dalam Lampiran I UU No. 12 Tahun 2011, disebutkan bahwa landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi susana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesiat Tahun 1945. Dalam memenuhi ketentuan yang demikian, terlebih dahulu Tim Perumus dalam landasan filosofis ini akan memberikan pemaparan filosofis dengan alur logika yang runut, yakni dari filosofi negara hukum, Pancasila, dan konstitusi Indonesia. Di akhir, Tim Perumus akan menjabarkan bagaimana ketiga filosofi tersebut mendasari ide pembentukan Rancangan Undang-Undang Perubahan Ketiga tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (RUU Perubahan Ketiga tentang MD3).

Terkait falsafah negara, beberapa ahli di dunia telah menyumbangkan pemikiran-pemikirannya. Plato mendasari pokok pikirannya pada satu hal: apakah yang paling baik untuk manusia dan jalan mana yang harus ditempuh untuk mencapainya.[955] Melalui proses pemikirannya, Plato menjawab pertanyaan tersebut dengan suatu model, yakni ajaran mengenai empat kebajikan. Empat kebajikan yang dimaksud ialah kebijaksanaan, keberanian, tenggang rasa, dan keadilan. Keempat kebijakan tersebut harus menjadi unsur-unsur dasar dari suatu negara yang ideal. Di sisi lain, von Kues memandang bahwa manusia baru benar-benar bebas bila ia tidak lagi harus menaati manusia, melainkan menaati undang-undang. Dengan demikain, undang-undang menjadi norma tertinggi yang

[955] Plato, *Der Staat*, (Stuttgart: UTB, 1965), hlm. 260.

ditaati oleh setiap orang tanpa membedakan golongan dan asal-usul. Norma dan undang-undang harus ditetapkan oleh sebuah "panitia" yang terdiri atas kaum bangsawan dan rakyat biasa sebagai "kuasa di antara dua kekuasaan".[956]

Dasar negara Indonesia, Pancasila, hadir untuk menjadi falsafah negara Indonesia. Kelima bunyi sila Pancasila adalah sebagai berikut:

1) Ketuhanan Yang Maha Esa;
2) Kemanusiaan yang Adil dan Neradab;
3) Persatuan Indonesia;
4) Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat dan Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan dan Perwakilan;
5) Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Pancasila dibentuk sebagai pedoman dasar bernegara. Sebagai *grundnorm*, tidak boleh ada peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan nilai-nilai yang dimiliki Pancasila. Hal ini tentunya harus selalu terwujud agar Indonesia dapat berjalan sebagai negara yang ideal bagi rakyatnya. Dengan berpedoman pada pandangan hidup yang tertuang dalam Pancasila, Bangsa Indonesia dapat menegaskan pendiriannya dalam memandang berbagai persoalan serta menentukan jalan keluar dari berbagai persoalan tersebut. Pandangan hidup bernegara yang termaktub dalam Pancasila pun merefleksikan kehidupan yang dicita-citakan suatu bangsa. Pada akhirnya, Pancasila sebagai pandangan hidup merupakan suatu kristalisasi dari nilai-nilai yang dimiliki oleh Bangsa Indonesia. Oleh karena itu, dalam melaksanakan segala sesuatu dalam negara Indonesia, misalnya pembangunan, bangsa Indonesia harus selalu menyesuaikan sistem yang akan dianut dengan pandangan hidup bernegara yang tercantum di Pancasila. Signifikansi Pancasila yang demikian besar membuat para pendiri negara mencantumkannya pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), tepatnya pada alinea keempat.

[956] Johannes essner, *Der Staat*, (Berlin: Duncker Humlot, 1978), hlm. 72.

Pembukaan UUD NRI 1945 memiliki posisi penting dalam menunjukkan cita hukum dan cita moral bangsa. Nilai-nilai yang terkandung dalam cita hukum (*rechtsidee*) dan cita moral merupakan perwujudan akan sebuah cita negara kekeluargaan. Nilai-nilai adalah kualitas dari sesuatu yang bermanfaat bagi manusia, baik lahiriah maupun batiniah dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dengan demikian cita hukum merupakan "bintang pemandu" bagi pencapaian Tujuan Nasional. Sebagai nilai dasar yang bersifat idealistik, cita hukum memiliki peran tinggi. Pertama sebagai pedoman yang mengarahkan suatu norma hukum positif menuju sesuatu yang adil. Hamid Attamimi menegaskan hal tersebut tanpa menyertakan peran cita moral.[957] Cita hukum dan cita moral tersebut termaktub dalam keempat alinea pembukaan UUD 1945 yang dapat dibagi menjadi lima keyakinan yakni keyakinan politik emansipatoris, keyakinan historis-telelogis, keyakinan religius, keyakinan tekad, serta keyakinan filsafat. Penjabaran singkatnya adalah sebagai berikut:

1) keyakinan politik-emansipatoris bangsa Indonesia terkandung pada alinea pertama;
2) keyakinan historis dan visi telologis perjuangan bangsa Indonesia terkandung pada alinea kedua;
3) keyakinan religius-liberatif dan kemerdekaan yang terkandung pada alinea ketiga;
4) keyakinan tekad yang harus diemban oleh negara dalam mewujudkan tujuan nasionalnya yang terkandung pada alinea keempat; dan
5) keyakinan filsafati tentang dasar falsafah negara yang tercantum pada alinea keempat.

Dalam hierarki norma hukum yang berlaku di Indonesia, Pancasila merupakan norma dasar negara *staatsfundamentalnorm*. Rumusan Pancasila menjadi pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan UUD NRI

[957] Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1990), hlm. 45.

1945; Pancasila menjadi sumber, dasar, dan pedoman bagi UUD NRI 1945 yang merupakan serta peraturan perundang-undangan lainnya. Dengan demikian, dapat ditarik kesimpulan bahwa UUD NRI 1945 merupakan norma hukum yang terletak tepat di bawah Pancasila – menjadikannya sebagai aturan dasar negara (*staatsgrundgezets*). Oleh karena itu, setiap peraturan perundang-undangan di bawahnya yang terdiri dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.[958]

Konstitusi pada dasarnya merupakan *resultante* atau hasil kesepakatan para pembuatnya sesuai dengan situasi ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, dan keamanan pada waktu tertentu.[959] Sebagai suatu karya manusia yang terbatas oleh ruang dan waktu, perubahan merupakan suatu keniscayaan apabila memang diperlukan. Menilik lembaran sejarah ketatanegaraan Indonesia, dapat dipahami bahwa Indonesia pernah mengadakan pembentukan, penggantian, dan pembaruan secara konstruktif terhadap konstitusinya. Bagaimana pun, UUD NRI 1945 merupakan pengejawantahan konsensus Bangsa Indonesia yang menjadi hukum dasar yang mengikat karena kekuasaan tertinggi yang dianut dalam masyarakat. Oleh karena Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat, dapatlah disimpulkan bahwa legitimasi UUD NRI 1945 bersumber pada rakyat itu sendiri. Dalam tataran perangkat hukum UUD NRI menduduki posisi terpuncak dan membawahi seluruh bentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia. Tentunya, UUD NRI 1945 tidak dapat bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Kontekstualisasi dari kedua baik Pancasila dan Pembukan UUD 1945 terletak pada Alinea IV memuat tujuan yang hendak diwujudkan setelah merdeka yaitu bukan sekadar bebas dari penjajahan melainkan

[958] UU PUU, Pasal 7.
[959] KC Wheare, *The Modern Constitutions*, (London: Oxford University Press, 1975), hlm. 67.

adalah bebas untuk terbentuknya suatu "Pemerintahan Negara Indonesia" yang meliputi segenap aspek kekuasaan pemerintahan negara yaitu kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang berusaha untuk mewujudkan tujuan-tujuan negara sebagai berikut;

1. Pertama Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Ini berarti segenap kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif harus memiliki kemampuan dan kewibawaan untuk melindungi bangsa dan negara dalam segenap aspeknya dan tanpa membedakan suku, agama, keturunan maupun golongan. Pemerintah yang dimaksud juga adalah pemerintah yang mengatasi paham dan kepentingan perseroangan maupun paham dan kepentingan golongan. Jadi pemerintah yang bersatu dengan seluruh rakyatnya yang mengatasi seluruh golongan-golonganya dalam lapangan apapun serta dalam suasana bersatunya rakyat dan pemimpinya, antara golongan-golongan rakyat satu sama lain, segala golongan diliputi oleh semangat gotong-royong, semangat kekeluargaan;
2. Kedua, Pemerintah Negara Indonesia yang memajukan kesejahteraan umum. Artinya Pemerintah negara yang mampu secara *ajeg* dan berkesinambungan meningkatkan dan memelihara kesejahteraan rakyat seluruhnya secara adil, tanpa diskriminasi dan tanpa kecuali. Kesejahteraan disini meliputi kesejahteraan materil maupun spiritual yang tercermin pada adanya rasa aman, tentram, tertib, damai, dan makmur;
3. Ketiga, Pemerintah Negara Indonesia yang mencerdaskan kehidupan bangsa. Yang dimaksudkan adalah bahwa Pemerintah Negara wajib menciptakan kehidupan bangsa yang cerdas; bukan hanya cerdas dalam aspek intelektual, spititual ataupun emosional. Kehidupan bangsa yang cerdas harus tecermin juga dalam wujud kondisi hidup dan kehidupan rakyat warga negara yang sejahtera dan berkeadaban yang tinggi. Dengan kata lain kehidupan bangsa yang cerdas juga mencerminkan kemampuan untuk mengikuti perkembangan dan

kemajuan peradaban dunia sehingga mampu sejajar dengan bangsa lain yang telah maju. Jadi cerdas orangnya dan cerds pula keperibadianya dan taraf kehidupan atas dukungan lingkungan alam sekitarnya. “Mencerdaskan kehidupan bangsa: dengan demikian juga berarti membangun kemampuan untuk hidup produktif, bukan sekedar dalam askep *having* namun utamanya juga dalam aspek *being.* Aspek *having* pada dasarnya didorong oleh tuntutan rohaniah yang berupa hati nurani. Oleh karena itu mencerdaskan kehidupan bansa juga berarti menciptakan keseimbangan lahir-batin yang terwujud dalam “manusia seutuhnya dan masyarakat seluruhnya.”;

4. Keempat, Pemerintah Negara Indonesia yang mampu ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Hal ini berarti bahwa Pemerintah Negara Indonesia harus berkemampuan dan berkewajiban untuk ikut menciptakan ketertiban dunia. Dengan kata lain Pemerintah Negara Indonesia harus merdeka dan berdaulat, bebas dari teknan pengaruh kekuaatan asing. Ketertiban dunia tersebut harus diwujudkan atas dasar tidak adanya lagi penjajahan suatu negara oleh negara lain dalam suasana persahabatan tanpa permusuhan serta dalam kondisi kehidupan yang adil dan makmur. Selanjutnya ketertiban dunia juga harus diwujudkan atas dasar dan demi terwujudnya keadilan sosial. Ketertiban dunia harus menjadi bagian atau dalam rangka perwujudan keadilan sosial bagi umat manusia. Bangsa Indonesia menyadari bahwa “ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.” merupakan bagian integral dari kesejahteraan dan keadilan sosial bangsa Indonesia, bahkan dapat disebut sebagai *condition sine quanon.*

Dalam mencapai keempat tujuan bernegara diatas, Negara Indonesia diselenggarakan berdasarkan: (1) Ke-Tuhanan Yang Maha Esa, (2) Kemanusian Yang Adil dan Beradab, (3) Persatuan Indonesia, (4) Kerakyatan Yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam

Permusyawaratan/Perwakilan, dan (5) Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang secara bersama-sama disebut sebagai Pancasila.

Setelah empat kali perubahan konstitusi yang dilakukan dengan metode amandemen, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) kehilangan kewenangannya untuk membentuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR). Sebelumnya, MPR telah terlebih dahulu kehilangan kewenangannya untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), berbarengan dengan perubahan pertama, lengser dari kedudukannya sebagai lembaga negara tertinggi. Sebelum Reformasi, MPR didaulat oleh UUD 1945 sebagai entitas yang mewujudkan penjelmaan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Dengan pemahaman tersebut pula, MPR memiliki kekuasaan dan kewenangan yang suprematif dibandingkan dengan lembaga negara lain.[960]

Rigiditas dan desain suprematif MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat dan penjelmaan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi menjadi MPR sebagai lembaga negara yang signifikan, penting, dan superior. Reformasi yang dipicu oleh ketidakpuasan rakyat akan pelaksanaan kedaulatan rakyat oleh rezim kemudian memutarbalikkan kedudukan MPR yang superior tersebut. setelah Reformasi dan empat kali perubahan konstitusi, MPR justru kehilangan identitas yang membentuk lembaganya sendiri. Selain kehilangan kewenangan membentuk Tap MPR yang bersifat mengatur dan kewenangan untuk menetapkan GBHN, MPR juga kehilangan kewenangan untuk menggelar sidang tahunan bagi Presiden dengan kekuatan implikatif, serta kehilangan kewenangan untuk mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.

Perubahan angin politik dan dinamika sosial yang melatarbelakangi Reformasi juga kemudian menciptakan sentimen terhadap MPR sebagai lembaga. Ruang gerak MPR setelah Reformasi menjadi sangat sempit, dan bahkan identitasnya sebagai lembaga negara juga semakin kabur. Usaha untuk mendefinisikan kedudukan, signifikansi, dan upaya untuk mendayagunakan MPR setelah Reformasi diadakan. Dalam pencarian

[960] Asshidiqie, *Konsolidasi Nskah UUD 1945 setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Aksara Baru, 1978), hlm. 16.

identitas baru bagi MPR setelah Reformasi melahirkan banyak doktrin. Sebagai salah satu lembaga tinggi negara, yang merepresentasikan kebulatan kedaulatan rakyat melalui pertemuan dua garis karakteristik representasi dalam penyelenggaraan demokrasi perwakilan di Indonesia, keberlangsungan MPR Tim Perumus anggap penting.

Titik fokus selanjutnya tentang signifikansi keberadan MPR dalam sistem ketatanegaran Indonesia jatuh pada urgensi reformulasi identitas MPR yang sesuai dengan perkembangan dan dinamika kedaulatan rakyat di Indonesia. Afirmasi rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi yang termaktub dalam Psal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, menguatkan kebutuhan warga negara Indonesia untuk memiliki supremasi hukum. Terpenuhinya kebutuhan tersebut secara konsekutif menggeser MPR sebagai lembaga tertinggi, dan menempatkan konstitusi di atas lembaga-lembaga negara, akan tetapi hal tersebut tidak serta-merta menghapus signifikansi MPR. Sebagai lembaga negara yang menjad tempat pertemuan dua lembaga perwakilan di Indonesia, kebulatan moda representasi dalam sebuah lembaga negara yang ajeg dapat berkontribusi dalam mengarahkan penyelenggaraan negara dan pemerintahan Indonesia.

Berlandaskan pada nilai-nilai tersebut, Tim Perumus berpandangan bahwa perlu diadakan perubahan kelima terhadap UUD NRI 1945 dan pembentukan undang-undang tersendiri untuk mengatur mengenai MPR sebagai lembaga negara, dan reintegrasi Ketetapan MPR/S dan Peraturan Negara terhadap desain hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Dalam rangka menguatkan, melegitimasi, dan mengafirmasi keberadaan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Tim Perumus menilai bahwa perlu ditentukan hakikat MPR dalam konstelasi lembaga negara Indonesia dan dalam sistem ketatanegaraan. Didukung oleh pelembagaan organ-organ fungsionaris kelembagaannya yang sebelumnya hanya diatur dalam peraturan internal, untuk menyejajarkan identitas MPR dan memberikan kepastian akan struktur kelembagaannya, Tim Perumus melihat adanya urgensi untuk menginkorporasikan pengaturan terkait organ fungsionaris MPR ke dalam tataran undang-undang. Selanjutnya, dengan

mengembalikan kewenangan MPR untuk membentuk kembali Tap MPR yang bersifat mengatur dalam kerangka Peraturan Negara, MPR akan memiliki perluasan kewenangan dan tugas. Pengemasan ulang Tap MPR menjadi Peraturan Negara sendiri merupakan implikasi dari dikembalikannya kewenangan MPR untuk membentuk GBHN. Dalam rangka mendukung pelaksanaan prinsip-prinsip dan asas-asas pemerintahan yang baik, reformulasi penggelaran sidang tahunan oleh MPR untuk lembaga-lembaga negara Tim Perumus hadirkan untuk memberikan kewenangan konstan bagi MPR untuk menyusun keajegan keberadaan MPR sebagai lembaga. Terakhir, dalam rangka menjamin kepastian hukum dan menguatkan kewenangan Mahkamah Konstitusi, Tim Perumus mengadakan unifikasi kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan secara bertahap.

4.2. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.[961] Landasan sosiologis juga merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Oleh karenanya, keberlakuan sosiologis dapat dilihat melalui sarana penelitian empiris tentang perilaku warga masyarakat. Jika dari penelitian tersebut tampak bahwa masyarakat berperilaku dengan mengacu kepada keseluruhan kaidah hukum, maka terdapat keberlakuan empiris kaidah hukum. Dengan demikian, norma hukum mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.[962] Landasan sosiologis adalah landasan yang mengharuskan adanya perhatian terhadap nilai yang diterapkan dan diterima oleh masyarakat di dalam rumusan hukum yang dibuat.[963] Peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan atau dasar sosiologis

[961] Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No. 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No 5234, Lampiran 1.
[962] Betha Rahmasari, "Mekanisme dan Dasar Keberlakuan Legal Drafting di Indonesia", *Jurnal Hukum* 13 (Mei 2016), hlm. 84.
[963] Sekretariat Jenderal Dewan Energi Nasional, "Pentingnya Harmonisasi Peraturan Perundang Undangan" http://jdih.den.go.id/17/pentingnya-harmonisasi-peraturan-perundangundangan diakses 10 Juni 2019.

(*sociologische grondsIag*) apabila ketentuan-ketentuannya sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Keyakinan umum dapat berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan, dan harapan masyarakat. Dengan memperhatikan kondisi semacam ini, maka peraturan perundang-undangan diharapkan dapat diterima oleh masyarakat dan mempunyai daya laku secara efektif.[964]

Pada hakekatnya konstitusi merupakan kesepakatan umum rakyat *(general agreement)* mengenai bentuk bangunan negara yang diinginkan yang berisikan bentuk, tujuan, cita-cita negara, pembagian kekuasaan negara dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang dicita-citakan. Menurut Jimly Asshiddiqie terdapat tiga kesepakatan umum untuk menegakkan konstitutionalisme yaitu kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama, kesepakatan tentang *the rule of law*, dan ketiga kesepakatan tentang bentuk institusi dan prosedur ketatanegaraan.[965] Oleh karena itu, menurut C. F Strong sejatinya konstitusi itu berisikan tiga hal yaitu pertama, cara pengaturan berbagai jenis institusi; kedua, jenis kekuasaan yang dipercayakan kepada institusi-institusi tersebut; dan ketiga, dengan cara bagaimana konstitusi itu dilaksanakan.[966] elain itu dapat dipahami juga bahwa konstitusi itu merupakan kerangka masyarakat politik yang diorganisir dengan dan melalui hukum.Dalam hal ini, negara konstitusional adalah negara yang memiliki kekuasaan-kekuasaan untuk memerintah, hak-hak pihak yang diperintah (rakyat) dan hubungan diantara keduanya.[967] Disamping itu, terdapat gagasan terhadap nilai-nilai hukum dalam demokrasi modern dijelaskan oleh W. Friedmann sebagai berikut:

---

[964] Badan Pendidikan dan Pelatihan DIY, "Methoda Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan". (Disusun kembali dari bahan materi diklat Legal Drafting oleh Sopingi Widyaiswara Bandiklat Pemda DIY)" http://diklat.jogjaprov.go.id/v2/kegiatan/artikel/item/92-methoda-pembuatanperaturan-perundang-undangan-disusun-kembali-dari-bahan-materi-diklat-legal-drafting-oleh-sopingiwidyaiswara-bandiklat-pemda-diy diakses 10 Juni 2019.

[965] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Kedua, Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006, hlm. 27.

[966] Johannes Suhardjana, "Supremasi Konstitusi adalah Tujuan Negara", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 10 No. 3 (September 2010), hlm. 257.

[967] C. F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politlk Modem: Studl Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk·Bentuk Konstitusi di Dunia*, (Jakarta: Nusa Media, 2008), hlm. 16.

[...] *the essential legal values of modern democracy. The first is the recognition of individual personality, whose development is protected by individual right. Of these rights those are the most essential which protect the essential personel faculties and spiritual values. Those which protect material conditions of existence rank lower and are subject to changing conditions of society. Freedom of worship and thought ranks higher than freedom of property. Individual right is balanced by responsibility towards one`s fellow citizens and legal responsibility for one`s acts. Democracy, secondly. demands legal protection for equel opportunity of development, regardless of personel, racial or national distinction; but the latter postulate is as yet severely limited by the organization of mankind in national states. Democracy further enjoins the law to ensure to the individual the possibility of participation in government, through adequate representation and direct responsibility. It finally demands a system of law which puts no individuals or classes above the law, guarantees its administration without distinction of persons and expresses the principle that everyone counts for one in legal rules"*[968]

Berdasarkan pada pendapat W. Friedmann, dapat disimpulkan bahwa nilai-nilai hukum dalam demokrasi modern yakni: Pertama, adanya perlindungan hukum atas hak-hak individu dan masyarakat; kedua, kesempatan yang sama untuk pengembangan, dengan mengabaikan perbedaan pribadi, ras atau kebangsaan; ketiga, peran serta dalam pemerintahan baik langsung maupun melalui lembaga perwakilan; dan keempat, hukum berlaku bagi semua golongan tanpa membedakan-bedakan dalam suatu negara.

Dalam perspektif sosiologis, hukum merupakan institusi sosial yang tujuannya adalah untuk menyelenggarakan keadilan dalam masyarakat. Sebagai suatu institusi sosial, maka penyelenggaraan yang demikian itu

[968] W. Friedmann, *Legal Theory*, Fifth Edition, (New York: Steven and Sons, 1967), hlm. 428-429.

berkaitan dengan tingkat kemampuan masyarakat itu sendiri untuk melaksanakannya. Oleh karena itu, suatu masyarakat akan menyelenggarakannya dengan cara tertentu yang berbeda dengan pada masyarakat yang lain. Perbedaan ini berhubungan erat dengan persediaan perlengkapan yang terdapat dalam masyarakat untuk penyelenggaraan keadilan itu dan hak ini berarti adanya hubungan yang erat antara institusi hukum suatu masyarakat dengan tingkat perkembanagn organisasi sosialnya.[969]

Seperti dijelaskan di atas, didapati bahwa keberlakuan sosiologis cenderung lebih mengutamakan pendekatan yang empiris. Selain itu, keberlakuan sosiologi mengutamakan beberapa pilihan kriteria, yaitu (1) kriteria pengakuan (*recognition theory*), (2) kriteria penerimaan (*reception theory*), atau (3) kriteria faktisitas hukum. Dari ketiga ini, kriteria yang sering dipakai adalah kriteria yang pertama. Kriteria ini menyangkut sejauh mana subjek hukum yang diatur memang mengakui keberadaan dan daya ikat serta kewajibannya untuk menundukkan diri terhadap norma hukum yang bersangkutan. Jika subjek hukum yang bersangkutan tidak merasa terikat, maka secara sosiologis norma hukum yang bersangkutan tidak dapat dikatakan berlaku baginya.[970]

Sebagai sebuah institusi sosial, maka ciri yang harus dimiliki oleh suatu kaidah hukum adalah:[971]

1. Stabilitas

   Hukum sebagai sebuah institusi sosial harus menciptakan suatu kemantapan dan keteraturan dalam usaha manusia untuk memperoleh keadilan itu. Keadaan ini mengandung arti bahwa dalam masyarakat tidak lagi terdapat kesimpangsiuran tentang siapa yang berwenang untuk menentukan batas-batas dan isi dari hubungan-hubungan antara sesama anggota masyarakat dalam kaitannya dengan tuntutan dan pemberian keadilan itu. Apabila batas-batas

[969] Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2014), hlm. 121.
[970] Muhtadi, "Tiga Landasan Keberlakuan Peraturan Daerah: Studi Kasus Raperda Penyertaan Modal Pemerintah Kota Bandar Lampung kepada Perusahaan Air Minum "Way Rilau" Kota Bandar Lampung", *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* 7 (Mei-Agustus 2013), hlm. 214-215.
[971] Rahardjo, *Ilmu Hukum*, *Op.cit.*, hlm. 18.

yang demikian itu tidak ditentukan, barang tentu akan terjadi keributan dan pemborosan tenaga masyarakat. Memberikan kerangka sosial terhadap kebutuhan kebutuhan dalam masyarakat

2. Memberikan kerangka sosial terhadap kebutuhan kebutuhan dalam masyarakat di dalam ruang lingkup kerangka yang telah diberikan dan dibuat, maka haruslah dilihat apakah anggota-anggota masyarakat dapat memenuhi kebutuhankebutuhannya. Dengan demikian, tuntutan kebutuhan yang bersifat pribadi dipertemukan dengan pembatasan-pembatasan dalam kerangka sosial.
3. Berwujud Norma

   Sebagai kerangka sosial untuk kebutuhan manusia, maka hukum menampilkan wajahnya dalam bentuk norma-norma. Norma-norma inilah yang merupakan sarana untuk menjamin agar anggota-anggota masyarakat dapat dipenuhi kebutuhannya secara terorganisasi. Melalui norma-norma tersebut, terjelmalah posisi-posisi yang kait mengait secara sistematis dalam rangka penyelenggaraan kebutuhan tersebut. Keadaan yang demikian itu terjelma oleh karena norma-norma tersebut menetapkan tentang posisi dari masing-masing anggota masyarakat dalam
4. Jalinan Antar Institusi

   Sekalipun berbagai institusi dalam masyarakat itu diadakan untuk menyelenggarakan kebutuhan-kebutuhan tertentu, namun tidak dapat dihindari terjadinya tumpang tindih antara mereka itu. Keadilan, misalnya, dilayani oleh institusi hukum. Namun demikian, tidak semua pemenuhan kebutuhan yang berhubungan dengan keadilan itu bisa dipuaskan oleh institusi tersebut. Institusi ekonomi tentulah turut serta pula dalam proses pemenuhan kebutuhan tersebut, khususnya dalam hubungan dengan keadilan yang bersegi kebendaan. Adanya jalinan antara berbagai institusi dalam masyarakat itu menyebabkan bahwa pengubahan pada suatu institusi akan memberikan dampaknya terhadap institusi lainnya.

Salah satu teori yang berkembang dari pemikiran sosiologis ini adalah Teori Pengakuan atau *"The Recognition Theory."* Teori ini berpokok pangkal pada pendapat bahwa kelakuan kaedah hukum didasarkan kepada penerimaan atau pengakuan oleh mereka kepada siapa kaedah hukum tersebut tertuju.[972] Hoebel pernah mengemukakan bahwa, *"...flatly behavioristic and empirical in that we understand all human law to reside in human behavior and to be discernible through objective and accurate observation of what men do in relation to each other and the natural forces that impinge upon them."*[973] Roscoe Pound menyarankan agar dilakukan studi sosiologis pada saat mempersiapkan pembuatan undang-undang. Pound mengatakan*: "...but is not enough to compare the law themselves. It is more important to study their social operation and effect which the they produce, if any, then put in action..."*. Sementara itu, Hart mengemukakan adanya tiga karakteristik hukum dan sistem hukum, yaitu *validity, efficacy,* dan *acceptance.* Suatu aturan mungkin valid apabila dilacak secara formal sesuai dengan prosedur system pembuatan dan perubahan aturan hukum. Namun, suatu aturan belum tentu mempunyai *efficacy.* Suatu hukum dikatakan mempunyai *efficacy* jika aturan hukum itu ditaati secara umum. Selain itu dibutuhkan juga *acceptance,* yakni masyarakat menerima aturan itu sebagai aturan yang valid.[974] Konstitusi sejatinya harus mampu mengakomodir apa saja yang menjadi kebutuhan masyarakat. Konstitusi juga sebagai bentuk perwujudan akan perlindungan dan kepentingan seluruh rakyat Indonesia khususnya mengenai hak-hak dasar yang telah dijamin dalam rumusan konstitusi itu sendiri. Bukan masyarakat secara partikulir, melainkan masyarakat secara universal. Sehingga dalam konstitusi bangsa Indonesia tentunya harus juga mengakomodir bagaimana tuntutan masyarakat

---

[972] Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 91.

[973] Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 14.

[974] Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013), hlm. 64.

Indonesia demi perbaikan sistem yang selayaknya dijalankan demi terciptanya kesejahteraan bagi bangsa Indonesia.

1. Kebutuhan Amandemen UUD NRI 1945

   Terdapat beberapa hal materiil yang ingin diubah dalam amandemen UUD NRI 1945, mengingat MPR sebagai salah satu pelaksana kedaulatan rakyat yang mempunyai tanggung jawab mewujudkan bagaimana sistem ketatanegaraan yang dianut sudah tepat sehingga dapat mendukung terwujudnya Indonesia yang demokratis sebagaimana yang diinginkan dalam Konstitusi. Perubahan materiil itu diantara mengenai penghidupan kembali GBHN, penguatan status hukum Ketetapan MPR/S atau selanjutnya akan diubah nomenklaturnya menjadi Peraturan Negara, pengembalian kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas GBHN, hingga penyatuatapan pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi. MPR pada periode lalu telah mendiskusikannya dengan serius. Diskusi MPR ini telah dilakukan, baik di tingkat pimpinan dan pusat kajian ketatanegaraan MPR maupun melibatkan perguruan tinggi di seluruh Indonesia.[975]

2. Kebutuhan Rancangan Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat Tersendiri

   Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang keanggotaannya terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Dalam kedudukannya sebagai lembaga permusyawaratan, MPR adalah lembaga perwakilan sekaligus lembaga demokrasi, yang mengembang aspirasi rakyat dan daerah. Secara sosiologis, berkembang diskursus bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat membutuhkan penguatan dan pemberdayaan secara melembaga, Majelis Permusyawaratan Rakyat perlu direkognisi sebagai rumah

[975] Edhy Prabowo, "Amandemen Ke-5 UUD 1945: Dari Usulan, Wacana ke Tindakan", https://nasional.kompas.com/read/2016/11/03/17403881/amandemen.ke5.uud.1945.dari.usulan.wacana.ke.tindakan?page=all., diakses pada 20 Juni 2019.

rakyat yang dapat menyatakan kehendak rakyat secara paripurna untuk kemudian dituangkan dalam Garis Besar Haluan Negara. Tim Perumus merancang agar dalam Rancangan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat menuangkan Garis Besar Haluan Negara dalam instrumen Peraturan Negara yang bersifat abstrak-umum, mengatur (regeling), dan wajib dijadikan pedoman bagi lembaga negara dan masyarakat dalam melaksanakan pembangunan di Indonesia. Selain itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat dipandang perlu untuk dapat menegaskan status hukum Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS yang masih berlaku dengan diberikan kewenangan untuk mencabut serta mengeluarkan Ketetapan MPR untuk mencabut Ketetapan MPR yang masih berlaku tersebut. Kewenangan mengeluarkan Ketetapan MPR ini juga muncul dalam tataran pelantikan Presiden dan Wakil Presiden. MPR tetap sebagai lembaga pelaksana kedaulatan rakyat dan supremasi konstitusi sesuai dengan dinamika aspirasi masyarakat dan daerah, yang berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila.[976] Perlu dibentuk Undang-Undang tersendiri yang mengatur mengenai lembaga MPR yang terpisah dengan lembaga DPR dan lembaga DPD, sebagaimana pembentukan Undang-Undang yang mengatur mengenai lembaga negara lainnya misalnya Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang tentang Badan Pemeriksa Keuangan dan sebagainya, sehingga nantinya dibentuk Undang-Undang tentang MPR, Undang-Undang tentang DPR, dan Undang-Undang tentang DPD secara terpisah.

3. Penguatan Struktur Kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat

   Dalam rangka menguatkan, melegitimasi, dan mengafirmasi keberadaan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Tim Perumus menilai bahwa perlu ditentukan hakikat MPR dalam

[976] Anonim, "Mandat Undang-Undang, MPR Berkewajiban Kawal Konstitusi", https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b751fde13918/mandat-uu--mpr-berkewajiban-kawal-konstitusi, diakses pada 20 Juni 2019.

konstelasi lembaga negara Indonesia dan dalam sistem ketatanegaraan. Didukung oleh pelembagaan organ-organ fungsionaris kelembagaannya yang sebelumnya hanya diatur dalam peraturan internal, untuk menyejajarkan identitas MPR dan memberikan kepastian akan struktur kelembagaannya, Tim Perumus melihat adanya urgensi untuk menginkorporasikan pengaturan terkait organ fungsionaris MPR ke dalam tataran undang-undang. Hal ini sejalan dengan pernyataan Herman Khaeron dalam Diskusi Empat Pilar MPR dengan tema *Optimalisasi Tugas dan Wewenang MPR* di Media Center, Gedung Nusantara III, Komplek Parlemen, Jakarta, yaitu Penguatan MPR itu diserahkan kepada konsensus anggota DPR dan komitmen fraksi-fraksi di DPR untuk memperkuat dan memperkaya kewenangan dan tugas MPR sehingga eksistensi MPR semakin diakui dan MPR bisa mengambil keputusan-keputusan yang strategis untuk bangsa Indonesia.[977]

4. Penambahan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas Pembentukan Peraturan Negara

   Terdapat sejumlah Ketetapan MPRS dan MPR yang secara hukum masih berlaku dan menjadi pedoman dalam pembentukan berbagai peraturan perundang-undangan dalam rangka peneyelenggaraan pemerintahan Negara. Dari penjelasan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, terdapat Ketetapan MPR yang masih memiliki daya laku dan memiliki karakteristik pengaturan yang bersifat umum. Masih digunakannya istilah Ketetapan MPR, dapat menimbulkan konotasi atau anggapan bahwa materi muatan Ketetapan MPR adalah bersifat *beschikking*, bukan *regeling*. Untuk menghilangkan anggapan atau konotasi tersebut, dapat dipertimbangkan penggunaan istilah lain untuk mengganti istilah Ketetapan MPR. Dapat dipertimbangkan untuk menggunakan istilah/nomenklatur "Peraturan Negara". Penggunaan

[977] Stella Maris, "Eksistensi dan Penguatan MPR Dapat Dilakukan Lewat Amandemen UUD atau UU MD3", https://www.liputan6.com/news/read/3995875/eksistensi-dan-penguatan-mpr-dapat-dilakukan-lewat-amandemen-uud-atau-uu-md3, diakses pada 20 Juni 2019.

istilah "Peraturan Negara" ini sebagaimana istilah *Indischestaatsregeling* masa pemerintahan Hindia Belanda yang dapat diterjemahkan sebagai peraturan negara. *Indischestaatsregeling* ini berlaku di Hindia Belanda yang materi muatannya mengikuti materi muatan *Grondwet* (Undang-Undang Dasar) yang berlaku di negeri Belanda. Alasan lainnya adalah dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdapat produk hukum daerah yang berupa Peraturan Daerah. Untuk harmonisasi penggunaan istilah produk hukum pusat yang dibentuk oleh MPR adalah Peraturan Negara.

5. Pengembalian Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas GBHN

   Pada masa jabatan 2009-2014, MPR RI telah menyampaikan rekomendasi melalui Keputusan Nomor 4/MPR/2014 untuk menjadi pertimbangan MPR masa jabatan 2014-2019, salah satunya yaitu dengan melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai haluan penyelenggaraan negara. Selain itu, Prof. Jimly Asshiddiqie juga mengatakan bahwa upaya menghidupkan kembali GBHN penting dilakukan agar pembangunan Indonesia terarah. Pembangunan antar daerah juga akan berkesinambungan dan saling menopang.[978] Laporan pertanggungjawaban Presiden dan penyusunan GBHN akan menjadi alternatif penguatan fungsi MPR RI.[979]

6. Reformulasi Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat

   Dalam rangka mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan UUD NRI Tahun 1945, Tim Perumus menggagas adanya

[978] Usman Hadi, "Jimly Akan Angkat Isu Pengembalian GBHN di DPD", https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-4605165/jimly-akan-angkat-isu-pengembalian-gbhn-di-dpd, diakses pada 20 Juni 2019.

[979] Mokhamad Munib, "GBHN dan LPJ Presiden Alternatif Penguatan MPR RI", https://www.senayanpost.com/gbhn-dan-lpj-presiden-alternatif-penguatan-mpr-ri/, diakses pada 20 Juni 2019.

reformulasi sidang tahunan MPR RI melalui laporan kinerja pelaksanaaan tugas dalam Sidang Tahunan MPR. Sidang Tahunan MPR juga merupakan bagian dari eksistensi MPR karena mewujudkan satu forum antara DPR dan DPD.[980]

7. Penyatuatapan Pengujian Peraturan Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi

   Keterpisahan atau dualisme kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan oleh dua lembaga Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dalam kenyataannya menimbulkan konflik kelembagaan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, sehingga tidak akan mampu menciptakan sinkronisasi, harmonisasi, dalam rangka penataan regulasi. Sehingga, Mahkamah Konstitusi selain melakukan pengujian terhadap Undang-Undang juga akan melakukan penyatuatapan dengan diberikan kewenangan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Gagasan ini juga akan menjadi solusi terkait obesitas regulasi yang telah menjadi masalah besar tatkala satu peraturan dengan peraturan lainnya yang terkait saling tumpang tindih dan bertolak belakang. Hal ini kemudian menyebabkan terhambatnya pembangunan dan pelayanan publik akibat birokrasi menjadi yang panjang.[981]

4.3. Landasan Yuridis

Dalam konstitusi Negara Indonesia, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ditetapkan bahwa Negara Indonesia merupakan negara yang berdasarkan hukum (*rechtstaat).* Pernyataan bahwa Indonesia merupakan negara hukum pada awalnya terdapat dalam Penjelasan Umum UUD 1945 yang menyatakan bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum

[980] Anonim "Ketahuilah, Penguatan MPR Bisa dilakukan Melalui Dua Cara", https://www.jpnn.com/news/ketahuilah-penguatan-mpr-bisa-dilakukan-melalui-dua-cara, diakses pada 20 Juni 2019.

[981] Firdaus Baderi, "*Tiga Rekomendasi Untuk Penataan Ulang Regulasi Indonesia"*, http://www.neraca.co.id/article/93138/tiga-rekomendasi-untuk-penataan-ulang-regulasi-indonesia, diakses pada 20 Juni 2019.

(*rechtstaat),* tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat).*[982] Kemudian, setelah adanya Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, pernyataan Indonesia merupakan negara hukum dipertegas dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. Dengan demikian, "negara hukum Indonesia" menjadi bukan hanya suatu prinsip, tetapi benar-benar menjadi normatif.[983] Sendi utama negara berdasarkan atas hukum adalah bahwa hukum merupakan sumber tertinggi (supremasi hukum) dalam mengatur dan menentukan mekanisme hubungan hukum antara negara dan masyarakat maupun antara anggota atau kelompok masyarakat yang satu dengan yang lain.[984]

Berdasarkan Lampiran I Bab IV UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan Yuridis membahas mengenai persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur, sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum mengenai perlunya dibentuk Peraturan Perundang-undangan yang baru, ialah misalnya, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang, sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.[985] Landasan yuridis yang akan di bahas pada bagian ini ialah mengenai permasalahan yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait dengan MPR dan Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPD, sehingga kemudian terdapat suatu urgensi untuk dibentuknya

---

[982] Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2004, hlm. 34.
[983] Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945,* Yogyakarta: UII Press, 2004, hlm. 54.
[984] Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi,* (Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, 2000), hlm. 154.
[985] Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,* UU Nomor 12 Tahun 2011, bagian Lampiran, hlm. 6.

Peraturan Perundang-undangan yang baru terkait dengan kedudukan dan kewenangan MPR.

Pertama, permasalahan yang terdapat dalam UUD NRI 1945 terkait dengan MPR ialah lemahnya kewenangan yang dimiliki MPR. Melemahnya kewenangan MPR ini disebabkan adanya perubahan kedudukan MPR dari lembaga negara tertinggi menjadi lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya. Sebelum amandemen UUD NRI 1945, berdasarkan Pasal 1 ayat (2) ditentukan bahwa, "*Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat".* Dengan adanya pasal tersebut, maka MPR memiliki kedudukan yang sangat tinggi, sehingga MPR seringkali disebut sebagai penjelmaan rakyat Indonesia. Dengan kedudukan MPR yang demikian, MPR diberikan kewenangan yang sangat besar, yakni mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, memilih dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden, serta menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Dengan kewenangan tersebut, MPR dapat mengeluarkan produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling).*

Akan tetapi, setelah adanya perubahan UUD NRI 1945, Pasal 1 ayat (2) berubah bunyinya menjadi, "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".* Berubahnya kedudukan MPR ini mengakibatkan berkurangnya pula kewenangan yang dimiliki oleh MPR, seperti Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR dan MPR juga tidak lagi berwenang untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai arah pembangunan negara. Dengan tereduksinya kewenangan MPR tersebut, maka saat ini MPR tidak lagi dapat mengeluarkan produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling).*

Sejatinya, terdapat urgensi untuk mengembalikan kewenangan MPR untuk mengeluarkan produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling).* Produk hukum tersebut sebagai wadah bagi MPR untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) agar pembangunan nasional lebih terarah, untuk memberikan legitimasi yuridis terhadap pelantikan

Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum, dan kewajiban pelaksanaan sidang tahunan.

Kewenangan bagi MPR untuk mengeluarkan produk hukum yang bersifat mengatur untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) bertujuan agar arah pembangunan nasional menjadi memiliki daya laku yang lebih kuat, sehingga dapat mendorong eksekutif untuk menjalankan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan arah pembangunan yang telah ditetapkan oleh MPR demi tercapainya kesejahteraan masyarakat.

Kemudian, terkait dengan peraturan MPR untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum dikarenakan ketiadaan legitimasi yuridis atas pelantikan Presiden dan Wakil Presiden oleh MPR. Hal ini merupakan salah satu kelemahan pada Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Berdasarkan tahapan penyelenggaraan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden yang diatur dalam UU MD3, tidak terdapat suatu produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR sebagai legitimasi yuridis penetapan Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih, sehingga dapat dikatakan bahwa pelantikan Presiden dan Wakil Presiden merupakan acara seremonial saja karena MPR hanya membacakan keputusan KPU dan pengucapan sumpah oleh Presiden dan Wakil Presiden, serta penandatanganan berita acara pelantikan. Sedangkan, apabila kita bandingkan dengan proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, berdasarkan ketentuan Pasal 39 ayat (2) UU MD3, keputusan MPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas usul DPR ditetapkan dengan ketetapan MPR (TAP MPR). Selain itu, berdasarkan Pasal 44 UU MD3, penetapan Wakil Presiden menjadi Presiden ditetapkan juga dengan Ketetapan MPR. Dengan demikian, seharusnya MPR bukan saja mengeluarkan TAP MPR dalam hal pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden maupun penetapan Wakil Presiden menjadi Presiden, namun MPR juga perlu mengeluarkan produk hukum yang bersifat

mengikat atas pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum.

Selain itu, terkait dengan kewajiban MPR untuk menyelenggarakan sidang tahunan. Saat ini, kewenangan MPR untuk melaksanakan sidang dituangkan dalam Pasal 2 UUD NRI 1945 dan Pasal 61 UU MD3 yang menyatakan bahwa MPR bersidang sedikitnya sekali dalam 5 (lima) tahun. Tidak adanya kewajiban bagi MPR untuk melaksanakan sidang tahunan, mengakibatkan tidak adanya suatu forum transparansi untuk mengawasi pelaksanaan tugas dan kewajiban lembaga negara setiap tahunnya.

Saat ini terdapat kekosongan hukum terhadap kedudukan Ketetapan MPR yang tidak bisa dilakukan pengujian terhadap Undang-Undang Dasar maupun dijadikan batu uji terhadap pengujian peraturan perundang-undangan di bawahnya. Padahal, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Ketetapan MPR masuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga seharusnya Ketetapan MPR sebagai salah satu peraturan perundang-undangan juga dapat dilakukan pengujian terhadapnya serta dijadikan baju uji terhadap peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Terkait dengan produk hukum MPR yang bersifat mengatur, pada saat ini nomenklatur yang digunakan berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ialah Ketetapan MPR. Namun, nomenklatur tersebut menimbulkan berbagai anggapan bahwa kata "ketetapan" memiliki sifat *beschikking* (keputusan), bukan *regeling* (mengatur). Sehingga, diperlukan perubahan nomenklatur terhadap produk hukum MPR tersebut agar memberikan anggapan bahwa produk hukum yang dikeluarkan MPR juga bersifat *regeling.*

Selanjutnya, permasalahan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

ialah penggabungan pengaturan mengenai MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Saat ini, MPR merupakan salah satu lembaga legislatif yang kewenangannya diatur dalam UUD NRI 1945 dan berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 dinyatakan bahwa pengaturan mengenai MPR akan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Akan tetapi, apabila kita bandingkan dengan lembaga-lembaga negara lainnya yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945 untuk dilakukan pengaturan lebih lanjut dengan undang-undang, telah memiliki undang-undangnya tersendiri. Lain halnya dengan MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang pengaturannya disatukan dalam satu undang-undang. Penggabungan pengaturan dalam satu undang-undang ini terkesan bahwa mereka memiliki tugas dan kewenangan yang sama, padahal sejatinya mereka merupakan lembaga yang berbeda dengan tugas dan kewenangan yang berbeda pula.

Selain itu, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga tidak mengatur mengenai badan kelengkapan MPR untuk melaksanakan wewenang dan tugas yang diemban oleh MPR. Badan kelengkapan ini bertujuan agar MPR dapat melaksanakan wewenang dan tugasnya secara lebih maksimal.

4.4. Landasan Politis

Hubungan antara politik dengan hukum memiliki hubungan yang sedemikian eratnya. Terdapat banyak pendapat sarjana yang menyatakan bahwa hukum adalah produk politik. Politik hukum menurut Mahfud MD adalah *legal policy* atau garis kebijakan resmi dan sah tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan pergantian hukum lama dalam rangka mencapai tujuan negara.[986] Hal yang sama juga dikemukakan oleh Padmo Wahyono yang menyatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk. Berdasarkan hal tersebut, politik

[986] Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajagrafindo, 2010), hlm. 10.

hukum dijadikan instrumen untuk dapat mengontrol jalannya pemerintahan.

Pertanyaan yang kemudian muncul ialah bagaimanakah hubungan antara politik dan hukum? Siapakah yang lebih dominan di antara keduanya? Untuk menjawab hal tersebut, dapat dilihat dari dua sudut pandang yaitu berdasarkan *das sollen* (seharusnya) dan *das sein* (kenyataan). *Pertama,* berdasarkan sudut pandang *das sollen* bahwa hukum harus merupakan pedoman dalam segala tingkat hubungan antara anggota masyarakat termasuk dalam segala kegiatan politik.[987] *Das sollen* adalah citra hukum terkandung dalam tujuan hukum sebagai pencerminan cita hukum (*rechtsidee*) suatu masyarakat, bangsa, atau negara.[988] *Kedua*, berdasarkan sudut pandang *das sein*, secara realitas produk hukum sangat dipengaruhi oleh politik, bukan saja dalam perbuatannya tetapi juga dalam kenyataan-kenyataan empirisnya.[989] Sebagai kenyataan atau *das sein*, hukum nampak pada rumusan-rumusan kaidah hukum, penerapan hukum dan penegakan hukum.[990]

Politik yang pertama kali dilakukan dalam rangka mendirikan suatu negara adalah mentransformasikan konsep yang terkandung dalam ideologi ke dalam pengertian kehidupan kenegaraan, penyelenggaraannya dan dituangkan dalam konstitusi negara. Politik hukum yang serupa juga terjadi pada upaya-upaya perubahan UUD NRI 1945. Amandemen terhadap UUD NRI 1945 merupakan suatu bentuk pembaharuan hukum dan juga merupakan wujud dari negara demokratis yang bertujuan untuk kemanfaatan rakyat banyak.

---

[987] Nurfaika Ishak, "Politik Hukum Pengaturan Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945", *Jurnal Supremasi Hukum*, Vol. 5, No. 2, 2016, hlm. 118.

[988] Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional), hlm. 151.

[989] Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, hlm. 2.

[990] Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, hlm. 151.

Menurut Sunarjati Hartono, terdapat beberapa hal yang terkait dengan pembentukan dan pengembangan (pembaruan) hukum nasional Indonesia, yaitu:[991]

a. Hukum nasional harus merupakan lanjutan (inklusif modernisasi) dari hukum adat, dengan pengertian bahwa hukum nasional itu harus berjiwa Pancasila. Maknanya, jiwa dari kelima sila Pancasila harus dapat memenuhi kebutuhan masyarakat Indonesia di masa sekarang dan sedapat-dapatnya juga di masa yang akan datang;
b. Hukum nasional Indonesia bukan hanya akan berkisar pada persoalan pemilihan bagian-bagian antara hukum adat dan hukum barat, melainkan harus terdiri atas kaidah-kaidah ciptaan yang baru sesuai dengan kebutuhan dalam menyelesaikan persoalan yang baru pula; dan
c. Pembentukan peraturan hukum nasional hendaknya ditentukan secara fungsional. Maksudnya, aturan hukum yang baru itu secara substansial harus benar-benar memenuhi kebutuhan masyarakat. Selanjutnya, hak atau kewajiban yang hendak diciptakan itu juga sesuai dengan tujuan kita untuk mencapai masyarakat yang adil dalam kemakmuran serta makmur dalam keadilan.

Perubahan konstitusi harus memperhatikan politik hukum nasional dengan tujuan menciptakan suatu sistem hukum nasional yang dikehendaki untuk mewujudkan cita-cita atau tujuan negara. Untuk mewujudkan hal tersebut, Indonesia seharusnya menyepakati nilai-nilai universal dalam Pembukaan UUD NRI 1945 yang dikonkretisasikan dalam sila-sila Pancasila dalam menetapkan hukum yang berlaku untuk memenuhi perubahan kehidupan masyarakat. Meskipun perubahan UUD NRI 1945 sudah cukup baik dibandingkan naskah asli UUD 1945, namun masih terdapat beberapa permasalahan di dalamnya. Oleh karena itu, sebagai solusi untuk menyelesaikan permasalahan tersebut, perlu diadakan amandemen terhadap UUD NRI 1945.

[991] Sunarjati Hartono, *Dari Hukum Antar Golongan ke Hukum Antar Adat*, (Bandung: Alumni, 1971), hlm. 31

Hal tersebut juga diucapkan oleh KC. Wheare dalam bukunya *Modern Constitution* yang menyatakan bahwa konstitusi adalah resultan dari berbagai kekuatan–*politik.* dan sosial–yang berjalan pada waktu pembentukannya. Oleh karena itu, dalam prakteknya tidak jarang pembentukan undang-undang juga didasari atas kebutuhan politik, tawar menawar politik, dan juga konsensus politik yang terjadi pada masa undang-undang tersebut dibentuk. Hal yang harus dipahami adalah bahwa kebutuhan politik seiring berjalannya waktu turut berubah bersama perubahan masyarakat yang bersifat dinamis dan tidak stagnan. Perubahan tersebutlah yang harus disadari oleh para legislator bahwa masyarakat bersifat dinamis dan kebutuhan politiknya terus akan berubah dan juga berkembang seiring berjalannya waktu. Satjipto Rahardjo dalam bukunya *Negara Hukum yang Membahagiakan* menyatakan bahwa hukum untuk dan masyarakat dan bukan masyarakat untuk hukum. Oleh karena itu seharusnya pembentukan peraturan perundang-undangan juga mengikuti perkembangan masyarakat dan juga tidak terlepas dari kebutuhan politik yang dibutuhkan oleh para legislator mengingat, konstitusi tidak hanya mengandung unsur yuridis dan sosial melainkan mengandung dan erat kaitannya dengan politik.

Di dalam Naskah Akademik ini, terdapat lima permasalahan yang hendak dibahas yakni penguatan struktur kelembagaan MPR, pengadaan kewenangan MPR atas pembentukan peraturan negara, pengembalian kewenangan MPR atas GBHN, reformulasi sidang tahunan MPR, dan penyatuatapan pengujian peraturan perundang di Mahkamah Konstitusi yang masing-masing terdapat landasan politis.

Diskursus mengenai restrukturisasi lembaga MPR merupakan hal yang telah lama terjadi namun tidak adanya penyelesaian ataupun jawaban yang pasti. Telah terdapat berbagai macam tuntutan politik terkait hal tersebut. Sebagai contohnya adalah pengembalian GBHN sebagai haluan negara yang telah lama menjadi diskursus di kalangan praktisi maupun akademisi. Di mana seluruh Fraksi di MPR sepakat untuk menghidupkan kembali GBHN. Hal itu dipastikan setelah fraksi-fraksi dari 10 partai

politik dan satu fraksi DPD menyepakati hal itu dalam Rapat Gabungan Fraksi di MPR. Hal ini menujukkan bahwa terdapat suatu tuntutan politik di kalangan legislator terkait dengan dikembalikannya GBHN sebagai haluan pembangunan negara di Indonesia.

BAB V

JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERUBAHAN KELIMA UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 DAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

5.1. Sasaran

Sasaran yang ingin dicapai dengan pengesahan Rancangan Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945 dan RUU MPR adalah untuk mencapai penguatan struktur kelembagaan MPR, pengadaan kewenangan MPR atas pembentukan Peraturan Negara, pengembalian kewenangan MPR atas GBHN, reformulasi Sidang Tahunan MPR, dan penyatuatapan pengujian peraturan perundang-undangan.

5.2. Jangkauan dan Arah Pengaturan

Jangkauan dan arah pengaturan naskah akademik ini adalah sebagai berikut:

a. menegaskan kedudukan MPR dalam struktur ketetatanegaraan;
b. memberi landasan hukum Badan Kelengkapan MPR;
c. mengubah nomenklatur Tap MPR menjadi Peraturan Negara;
d. menjadikan Peraturan Negara bagian dari proses harmonisasi norma dalam proses legislasi;
e. menjadikan Peraturan Negara sebagai bahan pertimbangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan;
f. memberikan kewenangan pada MPR untuk melakukan pencabutan atau pengubahan TAP MPR dan Tap MPRS yang masih berlaku;
g. mengembalikan kewengan MPR atas GBHN sebagai pedoman pembangunan negara; dan
h. menyatuatapkan pengujian peraturan perundang-undangan di MK.

5.3. Ruang Lingkup Materi Muatan

5.3.1. Ketentuan Umum

5.3.2. Materi yang akan Diatur

5.3.2.1. Pengaturan Mengenai Instrumen Peraturan Negara atas Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden

Presiden dan Wakil Presiden merupakan lembaga negara utama dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Kekuasaan Presiden dan Wakil Presiden memiliki masa jabatan yang terbatas, yakni hanya 5 (lima) tahun. Setelah masa periode jabatannya tersebut berakhir, akan diadakan pemilihan umum kembali untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang baru. Pada pergantian periode tersebut, Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum yang baru harus dilantik terlebih dahulu oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kewenangan MPR untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden saat ini tertuang dalam Pasal 33 UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang berbunyi, "MPR melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum dalam sidang paripurna MPR". Akan tetapi, saat ini dalam peraturan perundang-undangan Negara Republik Indonesia, proses pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hanya bersifat seremonial yang tidak memiliki produk hukum sebagai bentuk legitimasi yuridis dari pelantikan Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam Undang-Undang tentang MPR ini, MPR akan diberikan wewenang untuk mengeluarkan Peraturan Negara atas Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini bertujuan untuk memberikan legitimasi yuridis yang menandakan bahwa telah terjadi pergantian kepemimpinan Negara, sehingga akan terwujud suatu kepastian hukum.

5.3.2.2. Pengaturan Mengenai Rancangan Peraturan Negara tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan

Keberadaan hierarki norma merupakan salah bentuk implementasi dari tatanan kehidupan bernegara berdasarkan hukum, sebagaimana diatur dalam konstitusi. Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia sejauh ini telah mengalami beberapa kali perubahan tata urutan peraturan perundang-undangan. Keberadaan hierarki peraturan perundang-undangan dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia merupakan sebuah sistem untuk menjaga adanya konsistensi dan ketaatan dalam hukum positif di Indonesia. Bahwa dilarang terdapat pertentangan antara suatu norma dengan norma yang lain, semata demi memberi jaminan kepastian hukum kepada masyarakat. Makna tata urutan atau hierarki atau tingkatan dalam tata hukum/peraturan perundang-undangan adalah:[992]

a. Peraturan hukum atasan merupakan dasar hukum pembentukan peraturan hukum bawahan.
b. Peraturan hukum bawahan merupakan pelaksanaan peraturan hukum atasan, oleh karena itu kedudukannya lebih rendah dan materi muatannya tidak boleh bertentangan.
c. Manakala terdapat dua peraturan perundang-undangan dengan materi muatan mengatur materi sama dan dengan kedudukan sama maka berlaku peraturan perundang-undangan baru.

Dalam Rancangan Peraturan Negara tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan ini, akan dilakukan perubahan yaitu dengan mengganti nomenklatur Ketetapan MPR menjadi Peraturan Negara dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Namun, untuk menghilangkan konotasi atau anggapan bahwa materi muatan

[992] Retno Saraswati, "Perkembangan Pengaturan Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", *Media Hukum*, Vol. IX, No. 2, (April-Juni 2009), 1.

Peraturan Negara adalah bersifat *beschikking*, dan bukanlah *regeling;* maka untuk produk hukum yang akan disahkan dan berlaku selanjutnya, akan digunakan istilah atau nomenklatur "Peraturan Negara". yang mengikat secara hukum baik ke dalam maupun ke luar MPR.

5.3.2.3. Pengaturan Mengenai Peninjauan TAP MPRS dan TAP MPR yang Masih Berlaku

Berdasarkan TAP MPR Nomor I/MPR/2003, terdapat status hukum dan materi muatan TAP MPRS dan TAP MPR yang berlaku. Dengan memiliki wewenang untuk membentuk dan menetapkan Peraturan Negara, MPR dapat melakukan peninjauan terhadap TAP MPRS dan TAP MPR yang masih berlaku tersebut dengan penindaklanjutan. Apabila MPR menilai suatu TAP MPRS atau TAP MPR perlu diubah atau dicabut, MPR dapat melakukannya dengan membentuk Peraturan Negara.

5.3.2.4. Pengaturan Penghidupan GBHN oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui Instrumen Peraturan Negara

Rencana penghidupan GBHN merupakan suatu ide yang memerlukan beberapa perubahan dan penambahan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Setelah melakukan Perubahan Kelima Undang-Undang Dasar 1945, perlu ditegaskan kembali wewenang MPR untuk menetapkan GBHN melalui Peraturan Negara. Hal ini disebabkan produk hukum dari GBHN adalah bersifat mengatur sehingga agar tidak terjadi kekeliruan redaksional dalam penafsiran sifat produk hukum MPR seperti halnya TAP MPR dulunya yang dapat bersifat mengatur dan memutus.

Kemudian, GBHN akan dibentuk setiap 20 (dua puluh) tahun sekali yang menjadikan GBHN sebagai haluan pembangunan nasional. Dikarenakan GBHN nantinya akan dituangkan di Peraturan Negara, dibutuhkannya instrument pembangunan di

bawah GBHN sebagai produk teknokratik dari haluan pembangunan nasional. Nantinya, GBHN akan terdiri dari dua instrument yang berjenjang, yakni Rencana Pembangunan Lima Tahun (RPLT) dan Rencana Pembangunan Pertahun (RPP).

Dalam tataran implementasinya, MPR memiliki wewenang untuk menetapkan GBHN. Sedangkan, GBHN nantinya akan dibentuk dan dirancang bersama oleh Lembaga Negara yang nantinya akan ditetapkan oleh MPR dalam Peraturan Negara. Dengan dibentuknya Undang-Undang MPR, MPR memiliki kewajiban untuk merencanakan GBHN bersama Lembaga Negara paling lambat 300 hari sebelum sidang paripurna MPR dan mengadakan sidang paripurna MPR paling lambat 300 hari sebelum GBHN selanjutnya berlaku.

Nantinya dalam Sidang Tahunan MPR, Presiden akan membacakan pidato pertanggungjawaban kepada rakyat yang mana seluruh Lembaga Negara akan datang dan menilai apakah Presiden melanggar GBHN dalam melakukan pembangunan. Apabila nantinya Presiden diputus melanggar GBHN, maka MPR akan mengeluarkan Keputusan MPR yang akan diberikan kepada DPR untuk selanjutnya dirundingkan apakah Presiden akan dimakzulkan atau tidak.

5.3.2.5. Pengaturan Mengenai Reformulasi Sidang Tahunan MPR

MPR memiliki tugas untuk menyelenggarakan Sidang Tahunan sekali dalam satu tahun. Sidang Tahunan memiliki dua agenda, yakni laporan hasil kinerja Lembaga Negara, yakni Presiden, MPR, DPR, DPD, MK, MA, BPK, dan KY, dan pidato Presiden tentang RAPBN tahun anggaran berikutnya. Dalam laporan pelaksanaan RPP oleh Presiden, MPR dapat membuat Keputusan MPR berdasarkan hasil kesepakatan Lembaga Negara lainnya, yakni MPR, DPR, DPD, MK, MA, BPK, dan KY, yang menyatakan Presiden telah melanggar GBHN. Keputusan MPR

tersebut kemudian menjadi dasar bagi MPR untuk merekomendasi pemberhentian Presiden kepada DPR.

BAB VI
PENUTUP

6.1. Kesimpulan

Berdasarkan paparan dalam naskah akademik di atas, Tim Perumus menggariskan kesimpulan sebagai berikut:

1. pemberian tugas yang bersifat wajib dan tetap, yakni pembentukan dan penetapan GBHN serta Sidang Tahunan membuat MPR tidak lagi menjadi lembaga yang dapat dipandang sebagai *joint session*. Selain itu, pelembagaan dan pengaturan alat kelengkapan, badan kelengkapan, sistem pendukung, dan perangkat-perangkat fungsionaris lainnya yang dimiliki oleh MPR akan memberikan legitimasi yuridis kepada struktur kelembagaan MPR;
2. memberikan wewenang pada MPR untuk membentuk dan menetapkan Peraturan Negara sebagai nomenklatur baru bagi produk hukum MPR yang bersifat mengikat umum. Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, Peraturan Negara terletak di bawah UUD NRI Tahun 1945 dan di atas undang-undang. Kehadiran Peraturan Negara dalam memberikan beberapa implikasi terhadap penguatan MPR, yaitu Peraturan Negara sebagai dasar legitimasi pelantikan Presiden dan Wakil Presiden; Peraturan Negara sebagai dasar dalam upaya harmonisasi norma dalam proses legislasi; Peraturan Negara sebagai bahan pertimbangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; dan MPR dalam melakukan penindaklanjutan hasil peninjauan status hukum dan materi muatan Tap MPRS dan Tap MPR oleh MPR dapat mencabut atau mengubah melalui Peraturan Negara.
3. apabila GBHN hendak dihidupkan kembali, lembaga yang berwenang untuk merancang atau membentuk GBHN adalah MPR. Meskipun yang membentuk dan menetapkan GBHN adalah MPR, dalam pembentukannya, MPR akan mengikutsertakan berbagai pemangku kepentingan, termasuk lembaga negara. Untuk menghidupkan kembali GBHN, maka diperlukan perubahan kelima

Undang-Undang Dasar 1945. Agar pembangunan nasional dapat berjalan sesuai dengan yang direncanakan, diperlukan suatu implikasi apabila presiden sebagai penyelenggara negara dalam pelaksanaan RPLT dan/atau RPP melanggar GBHN. Terdapat dua mekanisme yang dapat dilakukan, yakni rekomendasi pemberhentian Presiden oleh MPR untuk lembaga negara dan gugatan *citizen lawsuit* untuk rakyat.

4. MPR wajib menyelenggarakan sidang tahunan sekali dalam satu tahun. Terdapat dua agenda dalam sidang tahunan, yakni laporan kinerja lembaga negara dan pidato Presiden tentang RAPBN Tahun Anggaran berikutnya.

Redesain pengujian peraturan perundang-undangan dilakukan dengan konsep *judicial review* secara bertahap di Mahkamah Konstitusi sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Mekanisme ini tidak boleh menutup kemungkinan suatu peraturan untuk dapat diujikan ke peraturan yang berada diatasnya secara hierarki. Kewenangan judicial review yang telah dilakukan dalam satu atap merupakan jawaban atas permasalahan yang terjadi dalam masyarakat dan mampu menciptakan sinkronisasi, harmonisasi, dalam rangka penataan regulasi. Selain itu, kekosongan hukum mengenai pengujian Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dan kelak juga terhadap Peraturan Negara pun terjawab dengan adanya penyatuatapan pengujian peraturan perundang-undangan di MK.

6.2. Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut, Tim Perumus memberikan lima saran, yakni:

1. memberikan penambahan tugas pada MPR untuk membentuk dan menetapkan GBHN; menyelenggarakan sidang tahunan setiap tahunnya; serta melembagakan serta mengatur alat kelengkapan, badan kelengkapan, sistem pendukung, dan perangkat-perangkat fungsionaris lainnya yang dimiliki oleh MPR untuk mempertegas kedudukan MPR dalam struktur ketatanegaraan;

2. memberikan wewenang pada MPR untuk membentuk Peraturan Negara;
3. menugaskan MPR membentuk dan menetapkan GBHN sebagai pedoman pembangunan negara;
4. menugaskan MPR untuk menyelenggarakan sidang tahunan; dan
5. melakukan penyatuatapan pengujian peraturan perundang-undangan di MK.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Abdulgani-Knapp, Retnowati. *Soeharto, The Life and Legacy of Indonesia's Second President: the Authorised Biography*. Singapura: Marshall Cavendish, 2007.

Adler, John. *Constitutionalism: The Rule of Law and the Separation of Powers*. Cet. 4. Hamphshire, Palgrave Macmillan, 2002.

Akbar, Patrialis. *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUDNRI Tahun 1945*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.

Akzin, Benyamin. *Law, State and International Legal Order Essays in Honor of Kelsen.* Knoxville: University of Tennessee Press, 1964.

Alder, John dan Peter English. *Constitutional and Administrative Law*. London: Macmillan, 1989.

Ali, Achmad. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence).* Jakarta: Kencana, 2012.

Anam, Koirul. *Pendidikan dan Kewarganegaraan untuk Perguruan Tinggi*. Yogyakarta: Inti Media, 2011.

Arifin, Firmansyah, *et.al. Hukum dan Kuasa Konstitusi.* Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, 2004.

Arsil, Fitra. *Teori Sistem Pemerintahan Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara*. Depok: Rajawali Pers, 2017.

Asshiddiqie, Jimly. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945.* Yogyakarta: FHUII Press, 2004.

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

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

_____. *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional.* Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI, 2005.

_____. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia.* Jakarta: Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tatanegara Universitas Indonesia, 2004.

_____. *Konstitusi Ekonomi*. Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2010.

_____. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis.* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.

_____. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara.* Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2016.

_____. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 2.* Cet. 1. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.

_____. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah; Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara.* Jakarta: UI Press, 1996.

_____. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformas*i. Cet. 3. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.

_____. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011.

_____. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi.* Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007.

Asshiddiqie, Jimly dan Ahmad Syafrizal. *Peradilan Konstitusi Di 10 Negara.* Jakarta: PT Sinar Grafika, 2012.

Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press, 2012.

Asshiddiqie, Jimly dan Mustafa Fakhry. *Mahkamah Konstitusi: Kompilasi Ketentuan UUD, UU dan Peraturan tentang Mahkamah Konstitusi di 78 Negara*. Jakarta: PSHTN FH UI, 2003.

Amir, Makmur dan Reni Dwi Purnomowati. *Lembaga Perwakilan Rakyat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2005.

Attamimi, A. Hamid. S. *UUD 1945, TAP MPR, Undang-Undang (Kaitan Norma Hukum Ketiganya).* Jakarta, 1981.

Atmadja, I Dewa Gede. *Hukum Konstitusi: Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*. Malang: Setara Press, 2010.

_____. *Ilmu Negara (Sejarah, Konsep Negara dan Kajian Kenegaraan*). Malang: Setara Press, 2012.

Atmosudirdjo, Prajudi. *Dasar-Dasar Office Management*. Cet. 4. Jakarta: s.l., 1973.

Bachtiar. *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi pada Pengujian UU Terhadap UUD.* Jakarta: Raih Asa Sukses, 2015.

Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, [Jakarta: s.n., s.a.].

Bahar, Saefroedin *et. al*., (Ed.). *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI*. Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1992.

Ball, Alan R. dan B. Guy Peters. *Modern Politics and Government., Ed.* 6. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan Press, 2000.

Beissinger, Mark R. *Scientific Management, Socialist Discipline, and Soviet Power*. Cambridge: Harvard University Press, 1988.

Berman, Larry dan Bruce Allen Murphy. *Approaching Democracy.* New Jersey: Prentic Hall, 1999.

Blaustein, Albert. "On Composing Constitution". work Paper untuk 15th Blennial Conference on the law of the world, world jurist association (Barcelona Spain, 1991).

Bryce, James. "Studies in History and Jurisprudence". Vol. 1. New York: Oxford University Press, 1901.

Budge, Ian. *Direct & Representative Democracy: Are They Necessary Opposed?*. Colchester: University Colchester, 2005. hlm. 3-4.

Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik.* Cet. 4. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2010.

Cappelletti, Mauro. *The Judicial Process in Comparative Perspective.* Oxford: Clarendon Press, 1989.

Chalid, Hamid. "Urgensi dan Upaya Implementasi Mekanisme Constitutional Question melalui Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia". Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2016.

Chen, Albert H.Y. *The Interpretation of the Basic Law-Common Law and Mainland Chinese Perspectives.* Hong Kong: Hong Kong Journal Ltd., 2000.

Cipto, Bambang. *Dewan Perwakilan Rakyat dalam Era Pemerintahan Modern-Industrial*. Jakarta: Raja Grafindo Persana, 1995.

Cote, Pierre Andre. *The Interpretation of Legislation in Canada*, cet. ke-2. Quebec: Les Editions Yvon Balais, Inc., 1991.

Daman, Rozikin. *Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1993.

Darmodiharjo, Darji dan Sidharta. *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*. Jakarta: Gramedia, 1995

Dicey, A.V. *Introduction to The Study Of The Law Of The Constitution*. Fifth edition. London: Macmillan And Co, 1987.

Dworkin, Ronald. *Law's Empire*. Cambridge, Massachusetts, London, England: The Belknap Press of Harvard University Press, 1986.

Efriza dan Syafuan Rozi. *Parlemen Indonesia Geliat Volksraad hingga DPD: Menembus Lorong Waktu Doeloe, Kini, dan Nanti*. Bandung: Alfabeta, 2010.

Elgie, Robert Sophia, Moestrup, dan Yu-Shan Wu. *Semi-Presidentialism and Democracy*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

Fauzan, Muhammad. *Hukum Pemerintahan Daerah: Kajian tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah.* Purwokerto: STAIN Press, 2010.

Fatmawati. *Parlemen RI Menurut UUD 1945, Konstitusi RIS, dan UUDS RI.* Depok: Djokosoetono Research Center FHUI. 2011.

_____. *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara.* Jakarta: UI-Press, 2010.

Friedman, W. *Legal Theory*. Fifth Edition. New York: Steven and Sons, 1967.

Friedman, Laurence M. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russel Sage Foundation, 1975.

Friedrich, Carl J. *Constitutional Government and Democracy Theory and Practice in Europe and America.* Boston: Ginn and Company, 1949.

Garner, Bryan A. *Black Law Dictionary. Eighth Edition*. United States of America, 2004.

Gardner, Katy dan David Lewis. *Anthropology, Development and the Post-Modern Challenge.* London: Pluto Press, 1996.

Goodnow, Frank J. *Politics and Administration: A Study in Government.* New Brunswick, New Jersey: Transaction Publisher, 2008.

Hadi, Nurudin. *Wewenang Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Prestasi Pustakaraya, 2007.

Hadjon, Philipus M, *et.al. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia.* Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1993.

Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu Surabaya, 1987.

Hamidi, Jazim. *Hermeneutika Hukum.* Cet. 1. Yogyakarta: UII Press, 2005.

Hamidi, Jazim dan Mustafa Luthfi. *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia.* Malang: Alumni, 2009.

Hamzah, Teuku Amir, dkk. *Ilmu Negara; Kuliah-kuliah Padmo Wahjono Pada Fakultas Hukum UI.* Jakarta: Indo Hill Co, 1996.

Handoyo, B. Hestu Cipto. *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia, Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2003.

Harahap, Krisna. *HAM dan Upaya Penegakannya di Indonesia*. Bandung: Grafitri Budi Utami, 2003.

Harding, Neil. *Leninism*. Durham: Duke University Press, 1996.

Harman, Benny K. *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia.* Jakarta, 1997.

Hartono, Sunarjati. *Dari Hukum Antar Golongan ke Hukum Antar Adat*. Bandung: Alumni, 1971.

Hauriou, Maurice. *Precis de Droit Constitutionnel* dalam Abu Daud Busro. *Ilmu Negara.* Jakarta: Bumi Aksara, 1990.

Hausmaninger, Herbert. *The Austrian Legal System*. Wien: Manzsche Verlags Universitatsbuchhandlung, 2003.

Henderson. E*t.al. Area Handbook for Malaysia*. Washington D.C.: Foreign Area Studies, 1977.

Hidayat, *et.al. Demokrasi Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani.* Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2009.

HR., Ridwan. *Hukum Administrasi Negara.* Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014.

Hoft, Ph. Visser't. *Penemuan Hukum.* Diterjemahkan oleh B. Arief Sidharta. Bandung: Laboratorium Hukum Universitas Parahyangan, 2001.

Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia.* Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005.

_____. *Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review*. Yogyakarta: UII Press Yogyakarta, 2005.

Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan.* Jakarta: Kanisius, 2011.

Iver, Mac. *The Modern State.* Cet. 7. London: Oxford University Press, 1955.

Inter Parlimentary Union. *Parliaments: A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Fourty-One Countries.* London: Cassell and Company Ltd., 1962.

Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010.

Jackson, Vicki C. dan Mark Tushnet. *Comparative Constitutional Law*. New York: Foundation Press, 1999.

Jasin, Johan. *Hukum Tata Negara: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Deepublish, 2014.

Judisenno, Rimsky K. *Pajak dan Strategi Bisnis, Suatu Tinjauan Tentang Kepastian Hukum dan Penerapan Akuntasi di Indonesia*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1997.

Juniarto. *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*. Jakarta: Rineka Cipta, 1990.

Kansil, C.S.T. *Sistem Pemerintahan Indonesia.* Jakarta: Aksara Baru, 1979.

Kansil, C. S. T. dan Christine S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia 1*, cet. 3. Jakarta: Asdi Mahasatya, 2000.

Karpen, Ulrich dan Helen Xanthaki. *Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners*. Oxford: Hart, 2016.

Kaelani. *Pendidikan Pancasila: Yuridis Kenegaraan.* Yogyakarta: Paradigma, 1999.

Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State.* New York: Russell & Russell, 1945.

_____. *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*. Bandung: Nusamedia, 2014.

Khlevniuk, Oleg V. *Stalin: New Biography of a Dictator*. London: Yale University Press, 2015.

Kranenburg, Roelof. *Political Theory*. United Kingdom: Phillips Press, 2000.

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

Kusnardi. *Et.al. Ilmu Negara*. Edisi Revisi. Jakarta: Gaya Media Pratama, 1995.

Kusnadi, Moh. dan Bintan R. Saragih. *Ilmu Negara*. Cet. 3. Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988.

Kusnardi, Moh., dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia.* Cet. 5. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Indonesia FH UI, 1983.

Kusuma, R.M. A.B. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.

Koentjoro, Diana Halim. *Hukum Administrasi Negara.* Bogor: Ghalia Indonesia, 2004.

Labolo, Muhadam. *Memahami Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Laski, Harold J. *The State in Theory and Practice*. New York: The Viking Press, 1947.

Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries.* New Haven and London: Yale University, 1999.

Legowo, T.A., *et.al. Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi dan Analisis Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945 (Kritik, Masalah, dan Solusi). Jakarta: Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia, 2005.*

Long, Norman dan Ann Long. *Battlefields of Knowledge: The Interlocking of Theory and Practice in Social Research and Development.* London: Routledge, 1992.

Lubis, M. Solly. *Asas-asas Hukum Tata Negara.* Bandung: Alumni, 1982.

Maarseveen, Henc. Van. *et.al. Written Constitutions: A Computerized Comparative Studey*. New York: Oceana Publications INC., 1978.

Mahkamah Konstitusi. *Cetak Biru: Membangun Mahkamah Konstitusi sebagai Institusi Peradilan Konstitusi yang Modern dan Terpercaya*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2004.

_____. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi.* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

_____. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*. Buku II. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

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

Manan, Bagir. *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Ind.Hill. Co, 1992.

_____. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru.* Cet. Ke-3. Yogyakarta: FH-UII Press, 2005.

_____. *Lembaga Kepresidenan.* Yogyakarta: Gama Media, 1999.

_____. Manan, Bagir. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Bandung: CV. Mandar Maju, 1995.

_____. *Peranan peraturan Perundang-Undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Armico, 1987.

_____. *Teori dan Politik Konstitusi*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional.

Manuel, Paul C, dan Anne M Cammisa. *Checks and Balances: How a Parliamentary System Could Change American Politics*. Colorado: Westview Press, 1999.

Marbun, B.N. *DPRD: Pertumbuhan, Masalah, dan Masa Depannya.* Ed. Revisi. Jakarta: Penerbit Erlangga, 1993.

Marbun, S.F., dan Moh. Mahfud, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara.* Yogyakarta: Liberty, 1987.

Marshall, G. *Constitutional Theory*. Clarendon: Oxford University Press, 1971.

Marzuki, Peter Mahmud. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2013.

Mayo, Henry N. *An Introduction to Democratic Theory*. New York: Oxford University Press, 1960.

MD. Moh. Mahfud. *Dasar dan Struktur Kenegaraan.* Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2001.

_____. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2012.

_____. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi.* Jakarta: LP3ES, 2006.

_____. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001.

Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2010.

Mcllwain, Charles Howard. *Constitutionalism: Ancient and Modern.* New York: Cornell University Press, 1966.

Montesquieu. *L'Esprit des Lois* atau *The Spirit of Laws.* Diterjemahkan oleh Thomas Nugent. London: G. Bell and Sons, Ltd., 1914.

Muhtaj, Majda El. *Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Indonesia*. Jakarta: Kencana, 2005.

Mulyosudarmo, Suwoto. *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoretis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997.

Murphy, Walter F, *et. al. Courts, Judges & Politic: An Introduction to the Judicial Process. Sixth Edition.* Boston: McGraw Hill, 2005.

Muslimin, Amarah. *Beberapa Asas Dan Pengertian Pokok Tentang Administrasi Dan Hukum Administrasi.* Bandung, Alumni, 1985.

Mustafa, Bachsan. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Bandung: Citra Aditya Bakti. 1990.

Mussanef. *Sistem Pemerintahan di Indonesia*. Jakarta: PT Gunung Agung, 1983.

Nasution, Adnan Buyung. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia Studi Sosio-legal Atas Konstituante*, Jakarta: Grafitti, 1956.

Nasution, Bahder Johan. *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*. Bandung: Mandar Maju, 2011.

Nawiasky, Hans. *Allgemeine Rechtslehre als System der Rechtlichen Grundbegriffe*. Cet. 2. Einsiedeln/Zürich/Köln: Benziger, 1948.

Nazriyah, Riri. *MPR RI: Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prosfek di Masa Depan.* Yogyakarta: FH UII Press, 2007.

Notonagoro. *Pancasila Dasar Falsafah Negara (Kumpulan Tiga Uraian Tentang Pokok-Pokok Pancasila.* Cet. 7. Jakarta: Bina Aksara, 1988.

Nugroho, Susanti Adi. *Class Action dan Perbandingannya dengan Negara Lain*. Jakarta: Kencana, 2010.

Nurdin, Nurliah. *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia dan Amerika Serikat: Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden dan Legislatif (2004-2009).* Jakarta: MIPI, 2012.

Nurtjahjo, Hendra. *Filsafat Democracy*. Jakarta: PT Bumi Aksara, 2006.

OECD. *Legislation and Good Governance: The Role Of Legislative Drafting Manuals*. [s.l.: MENA-OECD Governance Program, 2018].

Palguna, I Dewa Gede. *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint)*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.

Phillips, O. Hood, Paul Jackson, dan Patricia Leopold. *Constitutional and Administrative Law*. London: Sweet & Maxwell, 2001.

Prasetyo, Dossy Iskandar dan Bernard L. Tanya. *Hukum Etika & Kekuasaan*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2011.

Prodjodikoro, Wirjono. *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia.* Jakarta: Dian Rakyat, 1983.

_____. *Asas-Asas Ilmu Negara dan Poltik.* Bandung: PT Eresco, 1981.

Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto. *Perihal Kaedah Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1993.

_____. *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1993.

Purnama, Eddy. *Lembaga Perwakilan Rakyat*. Banda Aceh: Syiah Kuala University Press, 2008.

_____. *Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain.*Bandung: Nusamedia, 2007.

Purnowati, Reni Dwi. *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia.* Jakarta: PT RajaGrafindo, 2005.

Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (PSHK). *Semua Harus Terwakili: Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia.* Jakarta: Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia, 2000.

Rakhmat, Muhamad. *Konstitusi & Kelembagaan Negara.* Bandung: LoGoz Publishing, 2014.

Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum.* Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006.

Rahmasari, Betha. "Mekanisme dan Dasar Keberlakuan Legal Drafting di Indonesia". *Jurnal Hukum* 13 (Mei 2016).

Ranadireksi, Hendarmin. *Visi Bernegara Arsitektur Konstitusi Demokratik (Mengapa Ada Negara yang Gagal Melaksanakan Demokrasi*). Bandung: Fokusmedia, 2015.

Ranawijaya, Usep. *Hukum Tata Negara Dasar-dasarnya.* Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.

Rhodes, R. *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Government of Britain.* London: Allen dan Unwin, 1988.

Riasanovsky, Nicholas V. *A History of Russia*. New York: Oxford University Press, 2011.

Riyadi dan Deddy Supriady Bratakusumah. *Perencanaan Pembangunan Daerah: Strategi Menggali Potensi dalam Mewujudkan Ekonomi Daerah.* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003.

Riyanto, Astim. *Teori Konstitusi.* Bandung: Yapemdo, 2000.

Rousseau, Jean Jacques. *Du Contract Social (Perjanjian Sosial).* Jakarta: Visimedia, 2009.

Ruiter, DWP. *Bestuursrechtelijke wetgevingsleer*. Assen/Maastricht: Van Gorcum, 1987.

Sabine, George H. *A History of Political Theory*. Cet. 3. New York: Holt, Rinehart, and Winston, 1961.

Sagala, Budiman B. *Tugas Dan Wewenang MPR.* Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.

Saputra, Nata. *Hukum Administrasi Negara.* Jakarta: Rajawali, 1988.

Sartori Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering An Inquiry Into Structures, Incentives and Outcomes.* 2nd edition. New York: New York University Press, 1997.

Schmandt, Henry J. *Filsafat Politik: Kajian Historis dari Zaman Yunani Kuno sampai Zaman Modern*. Cet. 2. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

Scott, James C. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to improve the Human Condition Have Failed.* New Haven: Yale University Press, 1998.

Sekretariat Jenderal MPR RI. *Risalah Rapat Ke-2 Panitia Ad Hoc III BP MPR RI,* dalam Fatmawati, *Parlemen RI Menurut UUD 1945, Konstitusi RIS, dan UUDS RI.* Depok: Djokosoetono Research Center FHUI, 2011.

_____. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 1999*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008.

_____. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: 1999-2002: Tahun Sidang 2000.* Buku Satu. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008.

_____. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2001*. Buku Satu. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008.

_____. *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:* 1999-2002. Buku Empat. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008.

Sektretariat Jenderal MPR RI. *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2004.

Sekretariat Negara Republik Indonesia. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1995.

Siahaan, Maruarar. "Politik Hukum Nasional Indonesia dalam Era Reformasi". Jakarta: *Center for Indonesian Constitutional Jurisprudence (CIC Jure)*, 2011.

_____. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Edisi 2*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.

Sidharta, Bernard Arief. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum-Sebuah Penelitian Tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia.* Bandung: Mandar Maju, 2000.

Simorangkir, J.C.T dan B. Mang Reng Say. *Undang-Undang Dasar 1945*. Cetakan Ketujuh. Jakarta: Jambatan, 1971.

Sixsmith, Martin. *Rusia A 1,000-Year Chronicle of The Wild East*. New York: The Overlook Press, 2014.

Soehino. *Ilmu Negara*. Cet. 3. Yogyakarta: Liberty, 2000.

Soekanto, Soerjono dan Purnadi Purbacaraka. *Perihal Kaidah Hukum.* Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1989.

Soemantri, Sri. *Hak Uji Material di Indonesia*. Bandung; Alumni, 1997.

_____. *Kedududukan Lembaga-lembaga Negara dan Hak Menguji Menurut UUD 1945*. Jakarta: Sinar Grafika, 1987.

_____. *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*. Bandung: CV Remadja Karya, 1985

_____. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi.* Bandung: P.T. Alumni, 2006.

_____. *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 dalam ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia*. Jakarta: Sinar Harapan, 1993.

_____. *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945.* Cetakan IV. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989.

_____. *Undang-Undang Dasar 1945: Kedudukan dan Aspek-aspek Perubahannya*. Bandung: UNPAD Press, 2002.

Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar dan Pembentukannya*. Jakarta: Penerbit Kanisius, 1998.

Stone, Alec. *The Birth of Judicial Politics In France: The Constitutional Council In Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press, 1992.

Subakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992.

Suny, Ismail. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif.* Jakarta: Aksara Baru, 1977.

Sunny, Ismail. *Mekanisme Demokrasi Pancasila.* Jakarta: Aksara Baru, 1978.

Syafi'i, Imam. "Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Arah Pembangunan Nasional: Perspektif Historis". *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi*. Ed. 02. Februari, 2018.

Stoker, Gerry. *The Politics of local Government*. Cet. Ke-2. London: Macmillan Press, 1991.

Strong, C.F. *Konstitusi-Konstitusi Politlk Modem: Studl Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk·Bentuk Konstitusi di Dunia*. Jakarta: Nusa Media, 2008.

Strong, C.F. *Modern Political Constitutions.* London: Sidgwick and Jackson, 1966.

Sudharmono, *Beberapa Pemikiran tentang Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Badan Pembinaan Pendidikan dan Pengamalan Pancasila, 1997.

Suharto, Susilo. *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia dalam Periode Berlakunya UUD 1945*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006.

Surianingrat, Bayu. *Mengenal Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: PT Rineka Cipta, 1992.

Syaukani, Imam dan A. Ahsin Thohari. *Dasar-Dasar Politik Hukum.* Jakarta: Rajawali Pers, 2008.

Thaib, Dahlan. *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Hak-hak Asasi Manusia*. Yogyakarta: Liberty, 2000.

Thaib, Dahlan, Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda. *Teori dan Hukum Konsittusi.* Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2005.

Thompson, Brian. *Textboon on Constitutional and Administrative Law.* Edisi ke-3. London: Blackstone Press Ltd., 1997.

Tim Pengajar Mata Kuliah Ilmu Hukum Negara. *Ilmu Negara*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2016.

Tsebelis, George dan Jeannette Money. *Bicameralis.* London: Cambridge University Press, 1997.

Tutik, Titik Triwulan. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Prenada Media Group, 2010.

Ubaedillah, A. dan Abdul Rozak. *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education).* Jakarta: Kencana, 2012.

Utrecht. *Pengantar dalam Hukum Indonesia.* Jakarta: Ichtiar Baru, 1983.

Van Wijk/Konijnenbelt. *Hoofdstukken van Administratief Recht.* Culemborg: Lemma, 1988.

Wade, E.C.S. dan G. Godfrey Philips. *Constitutional Law*. London: Longmans, 1965.

Wahidin, Samsul. *MPR RI dari Masa.* Jakarta: Bina Aksara, 1986.

Wahjono, Padmo. *Kuliah-kuliah Ilmu Negara*. Cet. 1. Jakarta: Ind.-Hill-Co, 1966.

_____. *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini.* Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984.

_____. *Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 1995.

Watson, Bradley C.S. *Living Constitution, Dying Faith: Progressivism and the New Science of Jurisprudence*. Wilmington, Delaware: ISI Books, 2009.

Wattimena, Reza A. A. *Melampaui Negara Hukum Klasik*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007.

Wheare, K.C. *Modern Constitution.* London: Oxford University Press, 1996.

Wilding, Norman dan Philip Laundy. *An encyclopaedia of parliament*. London: Cassell, 1968.

William, Jerre S. *Constitutional Analysiss in a Nutshell.* Minnesota: West Publishing, 1979.

Wolhoff, G.J. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia.* Jakarta: Timur Mas, 1960.

Wolf-Phillips, Leslie. *Comparative Constitutions.* London: Government and Opposition Ltd, 1972.

Yamin, Muh. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*. Jilid I Cet. 2. Jakarta: Siguntang, 1971.

Yuhana, Abdy. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945, Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI.* Bandung: Fokusmedia, 2007.

Zaini, Hasan. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia.* Bandung, 1985.

JURNAL

Adventus. "Pemakzulan Presiden: Dari Proses Politik ke Proses Hukum". *Jurnal Hukum Universitas Hasanudin* (Juni 2013).

Anggraini, Yessi. "Perbandingan Perencanaan Pembangunan Nasional Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945". *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 9, Nomor 1 (Januari—Maret, 2015).

Aritonang, Dinoroy Marganda. "Penerapan Sistem Presidensil di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945". *Mimbar Hukum* Volume 22 (Juni 2010).

Asshiddiqie, Jimly. "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*". Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII* (Denpasar 14-18 Juli 2003).

Atok, A. Rosyid Al. "Reposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Perubahan UUD 1945". *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan* No. 2 (Agustus 2010).

Awaluddin. "Konsepsi Negara Demokrasi yang Berdasarkan Hukum". *Majalah Ilmu Sosial dan Ilmu Politik.* 2010.

Bahaudin. "Menghidupkan Kembali GBHN: Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan". *Jurnal Keamanan Nasional,* Vol. III, No. 1 (Mei 2017).

Barber, N. W. "Review: The Rechtsstaat and the Rule of Law". *The University of Toronto Law Journal.* Vol. 53. No. 4. (2003).

Biro Pengkajian Kesekretariatan Jenderal MPR RI. *Kajian Akademik: Reformulasi Haluan Negara Model Garis-Garis Besar Haluan Negara.* Jember: PUSKAPSI, 2007.

Danuredjo, S. L. S. "Struktur Administrasi dan Sistem Pemerintahan di Indonesia". *Majalah Administrasi Negara*, (Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, s.l.).

Darmawan, Devi. “Politik Hukum Haluan Negara dalam Sistem Pembangunan Nasional”. *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi.* Ed. 2 (Februari, 2018).

Debaene, Stijn, Raf van Kuyck, *et.al.* “*Legislative Technique as Basis of a Legislative Drafting System”. Information and Communications Technology Law, Vol. 9, No. 2 (Juli 2010).*

Duverger, Maurice. *“A New Political System Model: Semi-presidential Government”. European Journal of Political Research, Vol. 8.*

Fajarwati, Meirina. “Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan”. *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, No. 1, (2018).

Hamidi, Jazim dan Mustafa Lutfi. “*Constitutional Question* (Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya)”, *Jurnal Konstitusi* Vol. 7 Nomor 1. Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, (2010).

Harijanti, Susi Dwi. “Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara”. *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi.* Ed. 04 (2016).

Helmi. “Supremasi Hukum dalam Proses dan Mekanisme Impeachment Menurut UUD 1945 tahun 1945”. *Jurnal Inovatif* Vol. VII No. III (September 2014).

Ishak, Nurfaika. “Politik Hukum Pengaturan Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945”. *Jurnal Supremasi Hukum*. Vol. 5. No. 2 (2016).

Hamidi, Jazim dan Mustafa Luthfi. “*Constitutional Question* (Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya*”. Jurnal Konstitusi* Vol. 7 Nomor 1, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, (2010).

Huda, Ni’Matul. “Kontroversi Dasar Hukum Sidang Istimewa MPR dan Maklumat Presiden 23 Juli 2001 (Tinjauan Yuridis Ketatanegaraan)”. *Jurnal Hukum 8*, No. 16 (Maret, 2001).

Kore, Jefri Riwu. "Konsep Lembaga Negara dan Sidang Tahunan MPR RI (Akuntabilitas dan Transparansi Publik Kinerja Lembaga Negara," Makalah disampaikan pada Seminar Provinsi Anggota MPR RI bekerja sama dengan Universitas Nusa Cendana Kupang pada Selasa, 22 September 2015.

Kreiser, Maria dan Michael Greene. "*History, Evolution, and Practices of the President's State of the Union Address: Frequently Asked Questions*". *Congressional Research Service Report*.

Kusuma, R.M. Ananda. "Teori Konstitusi". *Jurnal Konstitusi MKRI* Vol. 3 No.2 (Mei, 2006).

_____. "Sistem Pemerintahan Indonesia". *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1 No. 1 (Juli 2004). Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Manan, Bagir. "Hubungan Ketatanegaraan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dengan Komisi Yudisial (Suatu Pertanyaan?)". *Varia Peradilan Majalah Hukum* Tahun ke XXI Nomor 244 (Maret, 2006).

Marzuki, Masnur. "Analisis Kontestasi Kelembagaan DPD dan Upaya Mengefektifkan Keberadaannya". *Jurnal Hukum,* Vol. 15, No. 1 (Januari, 2008).

Mirriam, Charles E. "The Present State of the Study of Politics". *The American Political Science Review*. Vol. 15, No.2 (1920).

Muharsono. "Pentingnya GBHN". *Publiciana* No. 8, (2015).

Muhtadi. "Tiga Landasan Keberlakuan Peraturan Daerah: Studi Kasus Raperda Penyertaan Modal Pemerintah Kota Bandar Lampung kepada Perusahaan Air Minum "Way Rilau" Kota Bandar Lampung". *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* 7 (Mei-Agustus 2013).

Mulyono, Bambang H. "Citizen Lawsuit Perlukah PERMA untuk Implementasi?". *Varia Peradilan Tahun ke XXIV* No. 286 (September 2009).

Nazriyah, Riri. "Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia". *Jurnal Hukum dan Pembangunan 47*, No. 1 (Januari—Maret).

_____. "Status Hukum Ketetapan MPR/S Setelah Perubahan UUD 1945". *Jurnal Hukum,* Vol. 12, No. 28, (2005).

Nurhasim, Moch. "Pembangunan Nasional Bukanlah Proyek Rezim". *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi.* Ed. 2 (Februari, 2018).

Nuryanti, Sri. "Format Ideal Sistematika Haluan Negara Sebagai Haluan Pembangunan Nasional". *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi.* Ed. 02 (Februari, 2018).

Peters, Gerhard dan John T. Woolley. "*Introduction*." *The State of the Union Address: Presidential Rhetoric from Woodrow Wilson to George W. Bush*. [s.l.:s.n., s.a.]

Prijambodo, Bambang dan Ichsan Zulkarnaen Nasution. "Format Ideal Haluan Negara Sebagai Haluan Pembangunan Nasional". *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi.* Edisi 08 (Agustus 2018).

Puspitadewi, Rachmani. *Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR-RI setelah Perubahan UUD 1945. Jurnal Hukum Pro Justitia* Vol. 25 No. 1 (Febuari, 2007).

Pye, Lucian W. "Political Science and the crisis of Authoritarianism". *American Political Science Review* 84 (1990).

Rumokoy, Nike K. "Kedaulatan dan Kekuasaan dalam UUD 1945 dalam Pembentukan Hukum di Indonesia". *Jurnal Hukum Unsrat,* Vol. 23, No.9 (April 2017).

Safa'at, Muchamad Ali, Aan Eko Widiarto, *et.al. "Pola Penafsiran Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Periode 2003-2008 dan 2009-2013". Jurnal Konstitusi, Vol. 14, No. 2, (Juni, 2017).*

Saifudin. "Hubungan Antara Materi Muatan Penjelasan Dan Materi Muatan Batang Tubuh UUD 1945 Studi Tentang Sistem Pemerintahan Negara". *Jurnal Hukum,* Vol. 3, No. 5 (1996).

Saraswati, Retno. "Perkembangan Pengaturan Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia". *Media Hukum*, Vol. IX, No. 2 (April-Juni 2009).

Schlesinger, Arthur M. "*Introduction*." *The State of the Union Messages of the President 1790—1966,* vol. 1, 1966.

Siddiq, Muhammad. "Kegentingan Memaksa Atau Kepentingan Penguasa*". Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum,* Vol. 48, No. 1 (Juni 2014).

Soemantri, Sri. "Fungsi Konstitusi dalam Pembatasan Kekuasaan". *Jurnal Hukum* 6, Vol. 3 (1996).

Soetoprawiro, Koerniatmanto. "Konstitusi: Pengertian dan Perkembangannya". *Pro Justisia,* 2 (Mei 1987).

Sorik, Sutan. "Reformulasi Arah Pembangunan Ideologi Politik Nasional Model Garis-Garis Besar Haluan Negara". *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi.* Edisi 08 (Agustus 2018).

Subkhan, Imam. "GBHN dan Perubahan Perencanaan Pembangunan di Indonesia". *Jurnal Aspirasi*. 5. Nomor 2 (Desember 2014).

Sugianto, Indro. "Kasus Nunukan: Hak Gugat Warga negara (Citizen Lawsuit) Terhadap Negara". *Jurnal Kajian Putusan Pengadilan.* Edisi 2 (2004).

Suhardjana, Johanne. "Supremasi Konstitusi adalah Tujuan Negara". *Jurnal Dinamika Hukum,* Vol. 10 No. 3 (September 2010).

Susanto, Mei. Wacana Menghidupkan kembali GBHN dalam Sistem Presidensil Indonesia". *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 17 No. 4 (September 2017).

Urofsky, Melvin I. "Pendahuluan: Prinsip-Prinsip Dasar Demokrasi." *Demokrasi, America Commere Freedom*. [*s.l.: s.n., s.a.*].

Widayati. "Perbandingan Materi Muatan Ketetapan Mpr Pada Masa Pemerintahan Orde Lama, Orde Baru Dan Era Reformasi". *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Volume III, No. 1 (Januari - April 2016). Hlm. 128.

Yanuarti, Sri. “Menjaga Stabilitas Ekonomi dan Respon Cepat Atas Perubahan: Pembelajaran Rencana Pembangunan Nasional Rusia, China, India dan Malaysia”. *Jurnal Majelis Media Aspirasi Konstitusi.* Ed. 2 (Februari, 2018).

SKRIPSI/TESIS/DISERTASI

Asshiddiqie, Jimly. “Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya di Indonesia: Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Selama Tiga Masa Demokrasi: 1945-1980”. Disertasi Doktor UI, 1994.

Attamimi, A. Hamid S. “*Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu PELITA I-PELITA IV)”.* Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.

Prasetya, Niko. “Mewujudkan Pemerintahan Presidensial Efektif Dikaitkan dengan Sistem Multipartai di Indonesia”. Skripsi Universitas Indonesia, 2012.

Safa’at, Muchamad Ali. “Kedudukan DPD dalam Struktur Parlemen Indonesia Pasca Perubahan Keempat UUD 1945”. Tesis Magister Universitas Indonesia, 2004.

Situmorang, Ben Ronald. “*Pengaruh Putusan Pengadilan tentang Gugatan Warga Negara (Citizen Lawsuit) terhadap Pembaruan Hukum Acara Perdata*”. Tesis Magister Universitas Indonesia, Jakarta, 2013.

Soemantri, Sri. “Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi.” Disertasi, Bandung, 1987.

Woods, Henrik. “*My Lords and Gentlemen” A Study of British Origins and the Ecolution of the Canadian Throne Speech Genre*.” Disertasi *Master of Arts* Universitas Carleton, 2011.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*.

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

Indonesia. *Undang-Undang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden,* UU No. 42 Tahun 2008, LN No. 176 Tahun 2008, TLN No. 4924.

Indonesia. *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 10 Tahun 2004, LN No. 53 Tahun 2004, TLN No. 4386.

Indonesia. *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,* UU No. 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No 5234.

Indonesia, *Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI tentang Tata Tertib,* Peraturan MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.

Indonesia, Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib MPR.

Indonesia, Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

INTERNET

Anonim. "Constitutions of the Republic of Souch Africa Act 110 of 1983" https://www.sahistory.org.za/archive/constitution-republic-south-africa-act-110-1983, diakses pada tanggal 20 Juni 2019.

Anonim. "Ketahuilah, Penguatan MPR Bisa dilakukan Melalui Dua Cara" https://www.jpnn.com/news/ketahuilah-penguatan-mpr-bisa-dilakukan-melalui-dua-cara, diakses pada 20 Juni 2019.

Anonim. "Mandat Undang-Undang, MPR Berkewajiban Kawal Konstitusi" https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b751fde13918/mandat-uu--mpr-berkewajiban-kawal-konstitusi, diakses pada 20 Juni 2019.

Anonim, "Wacana Pemberlakuan Kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) ke dalam Undang-Undang Dasar", http://bhp.co.id/2016/06/13/wacana-pemberlakuan-kembali-garis-besar-

haluan-negara-gbhn-ke-dalam-undang-undang-dasar/, diakses pada tanggal 19 Juni 2019.

Asshiddiqie, Jimly. "Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia" https://mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=11779. Diakses pada 20 Juni 2018.

Badan Pendidikan dan Pelatihan DIY. "Methoda Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan" http://diklat.jogjaprov.go.id/v2/kegiatan/artikel/item/92-methoda-pembuatanperaturan-perundang-undangan-disusun-kembali-dari-bahan-materi-diklat-legal-drafting-oleh-sopingiwidyaiswara-bandiklat-pemda-diy diakses 10 Juni 2019.

Baderi, Firdaus. "*Tiga Rekomendasi Untuk Penataan Ulang Regulasi Indonesia"* http://www.neraca.co.id/article/93138/tiga-rekomendasi-untuk-penataan-ulang-regulasi-indonesia, diakses pada 20 Juni 2019.

BBC News. "*What is the Queen's Speech*?" http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7762208.stm. Diakses 27 Juni 2019.

Bogdanovskaia, I. "The Legislative Bodies in the Law: Making Process" https://www.nato.int/acad/fellow/97-99/bogdanovskaia.pdf diakses 24 Juli 2019.

Boy. "Senang dan Bangga Bisa Saksikan Langsung Sidang Tahunan MPR" https://www.jpnn.com/news/senang-dan-bangga-bisa-saksikan-langsung-sidang-tahunan-mpr. Diakses 29 Juni 2019.

Dutch Royal House. "*Prinsjesdag: Origins and history*." https://www.royal-house.nl/topics/prinsjesdag/origins-and-history. Diakses 27 Juni 2019.

Gaffar, Janedri M. “Sidang Tahunan MPR 2015” https://nasional.sindonews.com/read/1030328/18/sidang-tahunan-mpr-2015-1438915322. Diakses 26 Juni 2019.

Hadi, Usman. “Jimly Akan Angkat Isu Pengembalian GBHN di DPD” https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-4605165/jimly-akan-angkat-isu-pengembalian-gbhn-di-dpd, diakses pada 20 Juni 2019.

Harris, Jackson. “Tyranny or Victory! Simón Bolívar’s South American Revolt” https://www.odu.edu/content/dam/odu/offices/mun/2018/ib-crisis-bolivar.pdf, diakses pada tanggal 20 Juni 2019.

Indikator. “Revisi UU KPK dan Pertaruhan Modal Politik Jokowi” https://indikator.co.id/uploads/20160208141409.Bahan_Rilis_Indi_KPKJOKOWI.pdf. Diakses 29 Juni 2019.

Isra, Saldi. “Wacana Menghidupkan GBHN” http://nasional.kompas.com/-read/2016/01/12/15320071/Wacana.Menghidupkan.GBHN?page=all, diakses 22 Juli 2019.

Jurnal Parlemen, “Kembalikan MPR dan GBHN Berarti Harus Amandemen Konstitusi”, http://www.jurnalparlemen.com/view/7156/kembalikan-mpr-dan-gbhn-berarti-harus-amandemen-konstitusi.html, diakses pada Kamis, 27 Juni 2018.

Kalingga, “Wacana Pemberlakuan Kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Ke Dalam Undang-Undang Dasar.” http://kantorhukumkalingga.com/2016/06/13/wacana-pemberlakuan-kembali-garis-besar-haluan-negara-gbhn-ke-dalam-undang-undang-dasar/ diakses 22 Juni 2019.

Khoir, Anan Bahrul. “Pembangunan di Indonesia pada Masa Orde Baru”. https://www.academia.edu/10123954/Pembangunan_di_Indonesia_pada_masa_Orde_Baru diakses 22 Juli 2019.

Majelis Permusyawaratan Rakyat. “Setelah Penyegaran, Anggota Badan Sosialisasi MPR Siap Laksanakan Tugas Sosialisasi Empat Pilar” http://www.mpr.go.id/posts/setelah-penyegaran-anggota-badan-sosialisasi-

mpr-siap-laksanakan-tugas-sosialisiasi-empat-pilar, diakses pada 22 Juni 2019.

Manan, Bagir. "Judicialization of Politics dan Politization of the Judiciary", https://mkri.id/index.php?page=download.Risalah&id=8927, diakses pada 20 Juni 2019.

Maris, Stella. "Eksistensi dan Penguatan MPR Dapat Dilakukan Lewat Amandemen UUD atau UU MD3" https://www.liputan6.com/news/read/3995875/eksistensi-dan-penguatan-mpr-dapat-dilakukan-lewat-amandemen-uud-atau-uu-md3, diakses pada 20 Juni 2019.

Munib, Mokhamad. "GBHN dan LPJ Presiden Alternatif Penguatan MPR RI" https://www.senayanpost.com/gbhn-dan-lpj-presiden-alternatif-penguatan-mpr-ri/, diakses pada 20 Juni 2019.

Oehlboeck, Johannes dan Immanuel Gerstner. "The Austrian Legal System and Laws", http://www.rechtsfreund.at/austrian-legal-system.htm, diakses pada tanggal 20 Juni 2019.

Prabowo, Edhy. "Amandemen Ke-5 UUD 1945: Dari Usulan, Wacana ke Tindakan" https://nasional.kompas.com/read/2016/11/03/17403881/amandemen.ke5.uud.1945.dari.usulan.wacana.ke.tindakan?page=all.diakses pada 20 Juni 2019.

Ratya, Mega Putra. "Sidang Tahunan MPR Sudah Jadi Konvensi Ketatanegaraan" https://news.detik.com/berita/d-3601223/sidang-tahunan-mpr-sudah-jadi-konvensi-ketatanegaraan. Diakses 26 Juni 2019.

Retaduari, Elza Astari. "Sidang Tahunan MPR-DPR-DPD Digelar, Jokowi Pidato 3 Kali" https://news.detik.com/berita/d-3601408/sidang-tahunan-mpr-dpr-dpd-digelar-jokowi-pidato-3-kali. Diakses 28 Juni 2019.

RFQ,"MPR Resmikan Pembentukan Badan Pengkajian," https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt559a5b77be097/mpr-resmikan-pembentukan-badan-pengkajian/, diakses 26 Juni 2019.

Sekretariat Jenderal Dewan Energi Nasional, "Pentingnya Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan" http://jdih.den.go.id/17/pentingnya-harmonisasi-peraturan-perundangundangan diakses 10 Juni 2019.

Sholikin, M. Nur. "Transparansi dan Akuntabilitas Sidang Judicial Review di MA" https://pshk.or.id/blog-id/transparansi-dan-akuntabilitas-sidang-judicial-review-di-ma/. Diakses 20 Juni 2019

South African Catholic Bishop's Conference Parliamenttary Liaison Office. "South Africa's Parliamentary System: From Westminster to Hybrid?", *http://www.cplo.org.za/wp-content/uploads/2015/02/BP-380-South-Africas-Parliamentary-System-May-2015.pdf*, diakses pada tanggal 20 Juni 2019.

South African History Online. "Tricameral Parliament" https://www.sahistory.org.za/sites/default/files/DC/ApSep88.1684.4459.000.022.Sep1988.5/ApSep88.1684.4459.000.022.Sep1988.5.pdf, diakses pada tanggal 20 Juni 2019.

T, Faridah. "Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945" http://www.lpmpsulsel.net/v2/attachments/131_Amandemen%20UUD%201945.pdf, (diakses pada 10 Juli 2019).

U.S. Senate Historical Office. "*The Senate Moves to Washington November 17, 1900*" https://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/The_Senate_Moves_to_Washington.htm. Diakses 27 Juni 2019.

United States House of Representatives. "*Televised Opposition Responses to the President's Message*." https://history.house.gov/Institution/SOTU/Opposition-Speeches/. Diakses 27 Juni 2019.

Yudhoyono, Susilo Bambang. “61 Tahun Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia”. Sekretariat Negara Republik Indonesia, http://www.setneg.go.id. Diakses tanggal 20 Juni 2018.

LAMPIRAN I

RANCANGAN PERUBAHAN KELIMA UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

PEMBUKAAN
(P r e a m b u l e)

Bahwa sesungguhnya Kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan.

Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Atas berkat rakhmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang

dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

UNDANG-UNDANG DASAR

BAB I

BENTUK DAN KEDAULATAN

Pasal 1

(Tetap)

BAB II

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Pasal 2

(Tetap)

Pasal 3

(1) (Tetap)

(1a) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang membentuk dan menetapkan Peraturan Negara.

(1b) Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan garis-garis besar haluan negara.

(2) (Tetap)

(3) (Tetap)

(3a) Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang tahunan untuk mendengarkan laporan kinerja Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Badan Pemeriksa Keuangan serta pidato Presiden tentang Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun anggaran berikutnya.

BAB III

KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA

Pasal 4

(Tetap)

Pasal 5

(Tetap)

Pasal 6

(Tetap)

Pasal 6A

(Tetap)

Pasal 7

(Tetap)

Pasal 7A

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, atau terbukti melanggar garis-garis besar haluan negara.

Pasal 7B

(Tetap)

Pasal 7C

(Tetap)

Pasal 8

(Tetap)

Pasal 9

(Tetap)

Pasal 10

(Tetap)

Pasal 11

(Tetap)

Pasal 12

(Tetap)

Pasal 13

(Tetap)

Pasal 14

(Tetap)

Pasal 15

(Tetap)

Pasal 16

(Tetap)

BAB IV

DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG

(Tetap)

BAB V

KEMENTERIAN NEGARA

Pasal 17

(Tetap)

BAB VI

PEMERINTAHAN DAERAH

Pasal 18

(Tetap)

Pasal 18A

(Tetap)

Pasal 18B

(Tetap)

BAB VII

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Pasal 19

(Tetap)

Pasal 20

(Tetap)

Pasal 20A

(Tetap)

Pasal 21

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang. *)

Pasal 22

(Tetap)

Pasal 22A

(Tetap)

Pasal 22B

(Tetap)

BAB VIIA*)**

DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Pasal 22C

(Tetap)

Pasal 22D

(Tetap)

BAB VIIB*)**

PEMILIHAN UMUM

Pasal 22E

(Tetap)

Pasal 22F

(Tetap)

Pasal 22G

(Tetap)

BAB VIII

HAL KEUANGAN

Pasal 23

(Tetap)

Pasal 23A

(Tetap)

Pasal 23B

(Tetap)

Pasal 23C

(Tetap)

Pasal 23D

(Tetap)

BAB VIIIA*)**

BADAN PEMERIKSA KEUANGAN

Pasal 23 E

(Tetap)

Pasal 23 F

(Tetap)

Pasal 23G

(Tetap)

BAB IX

KEKUASAAN KEHAKIMAN

Pasal 24

(Tetap)

Pasal 24A

(1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.
(2) (Tetap)
(3) (Tetap)
(4) (Tetap)
(5) (Tetap)

Pasal 24B

(Tetap)

Pasal 24C

(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji peraturan perundang-undangan, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
(2) (Tetap)
(3) (Tetap)
(4) (Tetap)
(5) (Tetap)
(6) (Tetap)

Pasal 25

(Tetap)

BAB IXA**
WILAYAH NEGARA
Pasal 25A***

(Tetap)

BAB X

WARGA NEGARA DAN PENDUDUK

Pasal 26

(Tetap)

Pasal 27

(Tetap)

Pasal 28

(Tetap)

BAB XA

HAK ASASI MANUSIA

Pasal 28A

(Tetap)

Pasal 28B

(Tetap)

Pasal 28C

(Tetap)

Pasal 28D

(Tetap)

Pasal 28E

(Tetap)

Pasal 28F

(Tetap)

Pasal 28G

(Tetap)

Pasal 28H

(Tetap)

Pasal 28I

(Tetap)

Pasal 28J

(Tetap)

BAB XI
AGAMA

Pasal 29

(Tetap)

BAB XII
PERTAHANAN DAN KEAMANAN**)

Pasal 30

(Tetap)

BAB XIII
PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN****)

Pasal 31

(Tetap)

Pasal 32

(Tetap)

BAB XIV
PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL****)

Pasal 33

(Tetap)

Pasal 34

(Tetap)

BAB XV
BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN**)

Pasal 35

(Tetap)

Pasal 36

(Tetap)

Pasal 36A

(Tetap)

Pasal 36B

(Tetap)

Pasal 36C

(Tetap)

BAB XVI

PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR

Pasal 37

(Tetap)

ATURAN PERALIHAN

Pasal I

(Tetap)

Pasal II

(Tetap)

Pasal III

Ketentuan penyusunan rencana pembangunan nasional yang ada tetap berlaku sebelum garis-garis besar haluan negara dibentuk dan ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

ATURAN TAMBAHAN

Pasal I

Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara selambat-lambatnya tahun 2023.

Pasal II

(Tetap)

Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-… tanggal … 2019 Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta
Pada tanggal … 2019.

KETERANGAN:

Perubahan keempat UUD NRI Tahun 1945 yang dipertahankan diberi keterangan "(Tetap)".

LAMPIRAN II

RANCANGAN UNDANG-UNDANG MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

RANCANGAN

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

NOMOR …. TAHUN …

TENTANG

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

REPUBLIK INDONESIA

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang:

a. bahwa untuk melaksankan kedaulatan rakyat atas dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, perlu mewujudkan lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah yang mampu mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi serta menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara;

b. bahwa untuk mewujudkan lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah sebagaimana dimaksud dalam huruf a, perlu menata Majelis Permusyawaratan Rakyat yang sesuai dengan amanat konstitusi dan dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara;

c. bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 2 Ayat (1) mengamanatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang;

d. bahwa Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak sesuai dengan amanat konstitusi serta sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum dan kebutuhan hukum lembaga dan masyarakat, sehingga perlu diganti;

e. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, maka perlu membentuk Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat tersendiri.

Mengingat:

a. Pasal 2, Pasal 3, Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

b. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan

Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5563) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 383, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5650) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6187).

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

dan

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: UNDANG-UNDANG TENTANG MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

1) Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya disingkat MPR adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2) Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disingkat DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3) Dewan Perwakilan Daerah yang selanjutnya disingkat DPD adalah Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
4) Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disebut KPU, adalah lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
5) Badan Pemeriksa Keuangan yang selanjutnya disingkat BPK adalah lembaga negara yang bertugas memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
6) Komisi Yudisial yang selanjutnya disingkat KY adalah lembaga negara bersifat mandiri yang berwenang untuk mengusulkan pengangkatan Hakim Agung kepada DPR dan menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim.
7) Lembaga Negara adalah Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Komisi Yudisial.

8) Garis-garis Besar Haluan Negara, selanjutnya disebut sebagai GBHN, adalah haluan negara dalam pembangunan nasional sebagai hasil konsensus Lembaga Negara yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui Peraturan Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
9) Peraturan Negara adalah keputusan MPR RI yang diputuskan dalam sidang dan bersifat mengikat umum.
10) Keputusan MPR adalah keputusan yang
11) Mahkamah Kehormatan Dewan adalah alat kelengkapan DPR dan DPR yang bersifat tetap.
12) Sidang Tahunan adalah sidang yang diselenggarakan sekali dalam satu tahun oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk mendengar Laporan Kinerja dan pidato Presiden tentang Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran berikutnya.
13) Laporan Kinerja adalah laporan masing-masing ketua Lembaga Negara mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang yang diberikan kepadanya oleh Undang-Undang Dasar.
14) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, selanjutnya disingkat APBN, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang ditetapkan dengan undang-undang.
15) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, selanjutnya disingkat APBD, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan darah.
16) Rancangan Pembangunan Lima Tahun, selanjutnya disebut sebagai RPLT, adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk jangka periode 5 (lima) tahun.
17) Rancangan Pembangunan Pertahun, selanjutnya disebut sebagai RPP, adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk jangka periode 1 (satu) tahun.
18) Badan Pengkajian adalah badan yang bertugas mengkaji Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

19) Badan Sosialisasi adalah badan badan yang bertugas mensosialisasikan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika.
20) Badan Penganggaran adalah badan yang bertugas untuk merencanakan arah kebijakan umum anggaran untuk mendukung program dan kegiatan MPR setiap 1 (satu) tahun anggaran.
21) Hari adalah hari kerja.

Pasal 2

MPR melaksanakan wewenang dan tugasnya berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta peraturan perundang-undangan lainnya.

BAB II
SUSUNAN DAN KEDUDUKAN

Bagian Kesatu
Susunan

Pasal 3

MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum.

Bagian Kedua
Kedudukan

Pasal 4

MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.

BAB III

WEWENANG DAN TUGAS

Bagian Kesatu

Wewenang

Pasal 5

MPR berwenang:

a. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. menetapkan GBHN;
c. melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
d. memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;
e. melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
f. memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya;
g. memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa

jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya; dan

h. melakukan peninjauan kembali terhadap materi muatan dan status hukum Ketetapan MPR dan/atau Ketetapan MPRS.

Bagian Kedua

Pelaksanaan Wewenang

Paragraf 1

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal 6

(1) MPR berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

(2) Dalam mengubah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana dimaksud pada ayat (1), anggota MPR tidak dapat mengusulkan pengubahan terhadap Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 7

(1) Usul pengubahan pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diajukan oleh paling sedikit 1/3 (satu per tiga) dari jumlah anggota MPR.

(2) Setiap usul pengubahan diajukan secara tertulis dengan menunjukkan secara jelas pasal yang diusulkan diubah beserta alasannya.

Pasal 8

(1) Usul pengubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diajukan kepada pimpinan MPR.
(2) Setelah menerima usul pengubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pimpinan MPR memeriksa kelengkapan persyaratannya yang meliputi:
    a. jumlah pengusul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1); dan
    b. pasal yang diusulkan diubah dan alasan pengubahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2).
(3) Pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak usul pengubahan diterima.

Pasal 9

Dalam pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (3), pimpinan MPR mengadakan rapat dengan pimpinan fraksi dan pimpinan kelompok anggota MPR untuk membahas kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2).

Pasal 10

(1) Dalam hal usul pengubahan tidak memenuhi kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2), pimpinan MPR

memberitahukan penolakan usul pengubahan secara tertulis kepada pihak pengusul beserta alasannya.

(2) Dalam hal usul pengubahan dinyatakan oleh pimpinan MPR memenuhi kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2), pimpinan MPR wajib menyelenggarakan sidang paripurna MPR paling lama 60 (enam puluh) hari sejak selesainya pemeriksaan kelengkapan persyaratan.

(3) Anggota MPR menerima salinan usul pengubahan yang telah memenuhi kelengkapan persyaratan paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum dilaksanakan sidang paripurna MPR.

Pasal 11

Dalam sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (2) dilakukan kegiatan sebagai berikut:

a. pengusul menjelaskan usulan yang diajukan beserta alasannya;
b. fraksi dan kelompok anggota MPR memberikan pemandangan umum terhadap usul pengubahan; dan
c. membentuk panitia *ad hoc* untuk mengkaji usul pengubahan dari pihak pengusul.

Pasal 12

(1) Dalam sidang paripurna MPR berikutnya panitia *ad hoc* melaporkan hasil kajian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 huruf c.

(2) Fraksi dan kelompok anggota MPR menyampaikan pemandangan umum terhadap hasil kajian *ad hoc*.

Pasal 13

(1) Sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (2) dihadiri oleh paling sedikit 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota MPR.

(2) Sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat memutuskan pengubahan pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945, dengan persetujuan paling sedikit 50% (lima puluh persen) dari jumlah anggota ditambah 1 (satu) anggota.

Pasal 14

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengambilan keputusan terhadap usul pengubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 diatur dalam Peraturan MPR.

Paragraf 2

Penyusunan GBHN

Pasal 15

GBHN disusun oleh Lembaga Negara dan ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui Peraturan Negara.

Pasal 16

(1) GBHN disusun dengan Pancasila sebagai landasan idiil dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai landasan konstitusional.
(2) GBHN memberikan arah pembangunan sekaligus menjadi pedoman pelaksanaan pembangunan nasional dalam jangka waktu 20 (dua puluh) tahun guna mewujudkan negara Indonesia menjadi negara maju dengan tetap mengedepankan kepentingan rakyat Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur.

Pasal 17

GBHN terdiri atas:

a. Rencana Pembangunan Lima Tahun (RPLT)
b. Rencana Pembangunan Pertahun (RPP)

Pasal 18

(1) RPLT merupakan penjabaran dari GBHN yang memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.
(2) Pengaturan lebih lanjut mengenai RPLT diatur melalui peraturan perundang-undangan

Pasal 19

(1) RPP merupakan penjabaran lebih lanjut dari RPLT yang memuat Narasi RPP dan suplemen matriks integrasi penandaan prioritas nasional.
(2) Pengaturan lebih lanjut mengenai RPP diatur melalui peraturan perundang-undangan.

Pasal 20

Dalam menetapkan GBHN, Majelis Permusyawaratan Rakyat berkewajiban untuk:

(1) Merencanakan GBHN bersama Lembaga Negara paling lambat 300 hari sebelum sidang paripurna MPR untuk mengesahkan GBHN.
(2) Mengadakan sidang paripurna MPR paling lambat 300 hari sebelum GBHN selanjutnya berlaku.
(3) Dalam mengadakan sidang paripurna MPR, terdapat pula Lembaga Negara lainnya yang turut hadir dalam pengesahan GBHN.

Paragraf 3

Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden

Hasil Pemilihan Umum

Pasal 21

MPR melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum dalam sidang paripurna MPR.

Pasal 22

(1) Pimpinan MPR mengundang anggota MPR untuk menghadiri sidang paripurna MPR dalam rangka pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum.
(2) Pimpinan MPR mengundang pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih untuk dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden dalam sidang paripurna MPR.
(3) Dalam sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21, pimpinan MPR membacakan keputusan KPU mengenai penetapan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden.
(4) Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan dengan bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan sidang paripurna MPR.
(5) Dalam hal MPR tidak dapat menyelenggarakan sidang sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan rapat paripurna DPR.
(6) Dalam hal DPR tidak dapat menyelenggarakan rapat sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung.

(7) Berita Acara pelantikan Presiden dan Wakil Presiden ditandatangani oleh Presiden dan Wakil Presiden serta pimpinan MPR.
(8) Setelah mengucapkan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden, Presiden menyampaikan pidato awal masa jabatan.

Pasal 23

Sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 sebagai berikut:

Sumpah Presiden (Wakil Presiden):

"Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya kepada nusa dan bangsa."

Janji Presiden (Wakil Presiden):

"Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa."

Pasal 24

Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden ditetapkan dengan Peraturan Negara.

Paragraf 4

Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam Masa Jabatannya

Pasal 25

(1) MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
(2) Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh DPR.

Pasal 26

(1) MPR wajib menyelenggarakan sidang paripurna MPR untuk memutuskan usul DPR mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden pada masa jabatannya paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sejak MPR menerima usul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (2).
(2) Usul DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (2) harus dilengkapi putusan Mahkamah Konstitusi bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum, baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya maupun perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pasal 27

(1) Pimpinan MPR mengundang Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk menyampaikan penjelasan yang berkaitan dengan usulan pemberhentiannya dalam sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1).
(2) Apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak hadir untuk menyampaikan penjelasan, MPR tetap mengambil keputusan terhadap usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1).
(3) Keputusan MPR terhadap usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diambil dalam sidang

paripurna MPR yang dihadiri paling sedikit 3/4 (tiga per empat) dari jumlah anggota dan disetujui oleh paling sedikit 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota yang hadir.

Pasal 28

(1) Dalam hal MPR memutuskan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas usul DPR, Presiden dan/atau Wakil Presiden berhenti dari jabatannya.

(2) Dalam hal MPR memutuskan tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas usul DPR, Presiden dan/atau Wakil Presiden melaksanakan tugas dan kewajibannya sampai berakhir masa jabatannya.

(3) Keputusan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Negara.

Pasal 29

Dalam hal Presiden dan/atau Wakil Presiden mengundurkan diri sebelum diambil keputusan MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (3), sidang paripurna sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1) tidak dilanjutkan.

Paragraf 5

Pelantikan Wakil Presiden menjadi Presiden

Pasal 30

Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai berakhir masa jabatannya.

Pasal 31

(1) Jika terjadi kekosongan jabatan Presiden, MPR segera menyelenggarakan sidang paripurna MPR untuk melantik Wakil Presiden menjadi Presiden.

(2) Dalam hal MPR tidak dapat mengadakan sidang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan rapat paripurna DPR.

(3) Dalam hal DPR tidak dapat mengadakan rapat sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung.

Pasal 32

Sumpah/janji Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 sebagai berikut:

Sumpah Presiden:

"Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia dengan sebaik- baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang- Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa."

Janji Presiden:

"Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang- undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa."

Pasal 33

Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Negara.

Pasal 34

Setelah mengucapkan sumpah/janji, Presiden menyampaikan pidato pelantikan.

Paragraf 6

Pemilihan dan Pelantikan Wakil Presiden

Pasal 35

(1) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, MPR menyelenggarakan sidang paripurna dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) Hari untuk memilih Wakil Presiden.

(2) Presiden mengusulkan 2 (dua) calon Wakil Presiden beserta kelengkapan persyaratan kepada pimpinan MPR paling lambat 14 (empat belas) Hari sebelum penyelenggaraan sidang paripurna MPR.

(3) Dalam sidang paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (1), MPR memilih satu di antara 2 (dua) calon wakil presiden yang diusulkan oleh Presiden.

(4) Dua calon wakil presiden yang diusulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib menyampaikan pernyataan kesiapan pencalonan dalam sidang paripurna MPR sebelum dilakukan pemilihan.

(5) Calon wakil presiden yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan di sidang paripurna MPR ditetapkan sebagai Wakil Presiden.

(6) Dalam hal suara yang diperoleh tiap-tiap calon sama banyak, pemilihan diulang 1 (satu) kali lagi.

(7) Dalam hal pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) hasilnya tetap sama, Presiden memilih salah satu di antara calon wakil presiden.

Pasal 36

(1) MPR melantik Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (5) atau ayat (7) dalam sidang paripurna MPR dengan bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan sidang paripurna MPR.

(2) Dalam hal MPR tidak dapat mengadakan sidang paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan rapat paripurna DPR.

(3) Dalam hal DPR tidak dapat mengadakan rapat paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung.

Pasal 37

Sumpah/janji Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 sebagai berikut:

Sumpah Wakil Presiden:

"Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Wakil Presiden Republik Indonesia dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang- undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa."

Janji Wakil Presiden:

"Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Wakil Presiden Republik Indonesia dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-

undang dan peraturannya dengan selurus- lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa.”

Pasal 38

Wakil Presiden terpilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ditetapkan dengan Peraturan Negara

Paragraf 7

Pemilihan dan Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden

Pasal 39

Dalam hal Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama- sama.

Pasal 40

(1) Apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39, MPR menyelenggarakan sidang paripurna paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.

(2) Paling lama 3 (tiga) kali 24 (dua puluh empat) jam sejak Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pimpinan MPR memberitahukan kepada partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon presiden dan wakil

presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden.

(3) Paling lama 7 (tujuh) Hari sejak diterimanya surat pemberitahuan dari pimpinan MPR, partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyampaikan calon presiden dan wakil presidennya kepada pimpinan MPR.

(4) Pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya sebagaimana dimaksud pada ayat (3), menyampaikan kesediaannya secara tertulis yang tidak dapat ditarik kembali.

(5) Calon presiden dan wakil presiden yang diajukan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam undang-undang mengenai pemilihan umum presiden dan wakil presiden.

(6) Ketentuan mengenai tata cara verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen administrasi pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diajukan diatur dalam peraturan MPR.

Pasal 41

(1) Pemilihan 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden dalam sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (1) dilakukan dengan pemungutan suara.

(2) Pasangan calon presiden dan wakil presiden yang memperoleh suara terbanyak dalam sidang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ditetapkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih.

(3) Dalam hal suara yang diperoleh setiap pasangan calon presiden dan wakil presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sama banyak, pemungutan suara diulang 1 (satu) kali lagi.

(4) Dalam hal hasil pemungutan suara ulang sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tetap sama, MPR memutuskan untuk mengembalikan kedua pasangan calon presiden dan wakil presiden kepada partai politik atau gabungan partai politik pengusul untuk dilakukan pemilihan ulang oleh MPR.

(5) Dalam hal MPR memutuskan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6).

Pasal 42

(1) MPR melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (2) dalam sidang paripurna MPR dengan bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan sidang paripurna MPR.

(2) Dalam hal MPR tidak dapat mengadakan sidang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan rapat paripurna DPR.

(3) Dalam hal DPR tidak dapat mengadakan rapat sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung.

Pasal 43

Sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 sebagai berikut:

Sumpah Presiden (Wakil Presiden):

“Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden (Wakil Presiden) Republik Indonesia dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya,

memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus- lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa."

Janji Presiden (Wakil Presiden):

"Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden (Wakil Presiden) Republik Indonesia dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus- lurusnya serta berbakti kepada nusa dan bangsa."

Pasal 44

Presiden dan Wakil Presiden terpilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ditetapkan dengan ketetapan MPR.

Pasal 45

Setelah mengucapkan sumpah/janji, Presiden menyampaikan pidato pelantikan.

Paragraf 8

Peninjauan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR

Pasal 46

(1) MPR melakukan peninjauan terhadap status hukum dan materi muatan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku.
(2) Peninjauan ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dilakukan oleh Badan Pekerja.
(3) Ketentuan mengenai tata cara peninjauan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR diatur lebih lanjut dalam Peraturan MPR.

Pasal 47

(1) Dalam hal MPR menilai perlu dilakukan pencabutan terhadap suatu Ketetapan MPRS dan/atau Ketetapan MPR hasil peninjauan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 46 ayat (1), pencabutan tersebut dilakukan melalui Peraturan Negara.
(2) Dalam hal diperlukan, MPR melakukan penggantian materi muatan Ketetapan MPRS dan/atau Ketetapan MPR yang dicabut sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1).

Bagian Ketiga

Tugas

Pasal 48

MPR bertugas untuk:

a. memasyarakatkan Peraturan Negara serta Ketetapan MPRS dan/atau Ketetapan MPR yang masih berlaku;
b. memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
c. mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya;
d. menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan

e. menyelenggarakan Sidang Tahunan.

Bagian Keempat

Pelaksanaan Tugas

Paragraf 1

Memasyarakatkan Peraturan Negara serta Ketetapan MPRS dan/atau Ketetapan MPR yang masih berlaku

Pasal 49

(1) MPR bertugas untuk memasyarakatkan Peraturan Negara serta Ketetapan MPRS dan/atau Ketetapan MPR yang masih berlaku kepada seluruh lapisan masyarakat dan lembaga negara.
(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara memasyarakatkan Peraturan Negara serta Ketetapan MPRS dan/atau Ketetapan MPR yang masih berlaku diatur dalam Rapat Gabungan.

Paragraf 2

Memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika

Pasal 50

(1) MPR bertugas untuk memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika kepada seluruh lapisan masyarakat dan lembaga negara.

(2) MPR memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhineka Tunggal Ika dalam rangka pembangunan karakter bangsa sesuai dengan tujuan bernegara.
(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika diatur dalam Rapat Gabungan.

Paragraf 3

Mengkaji Sistem Ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta pelaksanaannya

Pasal 51

(1) MPR bertugas untuk melakukan pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta pelaksanaannya.
(2) Pengkajian tersebut dilaksanakan sebagai bentuk evaluasi atas implementasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan MPR.
(3) Pelaksanaan kajian sebagaimana dimaksud pada (1) dan (2) didukung oleh Badan Pengkajian.
(4) Hasil kajian implementasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan MPR dipublikasikan kepada publik.
(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan kajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diatur dalam Rapat Gabungan

Paragraf 4

Menyerap Aspirasi Masyarakat Berkaitan dengan Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal 52

(1) MPR bertugas untuk menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam rangka penyusunan pokok haluan penyelenggaraan negara.
(2) Masyarakat berhak menyampaikan usulan mengenai pokok haluan penyelenggaraan negara kepada MPR.
(3) MPR menyusun hasil penyerapan aspirasi masyarakat dan daerah sebagai bahan penyusunan pokok haluan penyelenggaraan negara.
(4) Penyusunan hasil penyerapan aspirasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) didukung oleh Badan Pengkajian.
(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyerapan aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam rangka penyusunan pokok haluan penyelenggaraan negara diatur dalam Rapat Gabungan.

Paragraf 5

Menyelenggarakan Sidang Tahunan

Pasal 53

(1) MPR bertugas untuk menyelenggarakan Sidang Tahunan satu kali dalam satu tahun.
(2) Agenda Sidang Tahunan terdiri dari penyampaian laporan kinerja oleh masing-masing ketua Lembaga Negara dan pidato Presiden tentang rancangan APBN tahun anggaran berikutnya.
(3) Badan Pengkajian memberikan evaluasi dan rekomendasi terhadap Lembaga Negara dalam Sidang Tahunan.

(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelenggaraan Sidang Tahunan diatur dalam Peraturan MPR.

Pasal 54

(1) Apabila dalam Sidang Tahunan Presiden dinyatakan melanggar GBHN, Lembaga Negara lainnya memberikan rekomendasi kepada DPR untuk mengusulkan pemberhentian Presiden.
(2) Presiden dinyatakan melanggar GBHN apabila Presiden dinilai oleh Lembaga Negara melakukan pembangunan yang bertentangan dengan RPP.
(3) Rekomendasi sebagaimana dimaksud ayat (1) dilakukan dengan Keputusan MPR yang akan diserahkan kepada DPR oleh MPR.

BAB IV

KEANGGOTAAN, HAK DAN KEWAJIBAN ANGGOTA MPR

Bagian Kesatu

Keanggotaan

Pasal 55

(1) Keanggotaan MPR diresmikan dengan keputusan Presiden.

(2) Masa jabatan anggota MPR adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota MPR yang baru mengucapkan sumpah/janji.

Pasal 56

(1) Anggota MPR sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam sidang paripurna MPR.

(2) Anggota MPR yang berhalangan mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pimpinan MPR.

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengucapan sumpah/janji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam peraturan MPR.

Pasal 57

Sumpah/janji sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sebagai berikut:

"Demi Allah (Tuhan) saya bersumpah/berjanji:

bahwa saya, akan memenuhi kewajiban saya sebagai anggota/ketua/wakil ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dengan berpedoman pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; bahwa saya dalam menjalankan kewajiban akan bekerja dengan sungguh-sungguh, demi tegaknya kehidupan demokrasi, serta mengutamakan kepentingan bangsa dan negara daripada kepentingan pribadi, seseorang, dan golongan;

bahwa saya akan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah yang saya wakili untuk mewujudkan tujuan nasional demi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia."

Bagian Kedua

Hak Anggota MPR

Pasal 58

Anggota MPR berhak:

a. mengajukan usul pengubahan pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. menentukan sikap dan pilihan dalam pengambilan keputusan;
c. memilih dan dipilih;
d. membela diri;
e. imunitas;
f. protokoler; dan
g. keuangan dan administratif.

Bagian Ketiga

Kewajiban Anggota MPR

Pasal 59

Anggota MPR berkewajiban:

a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;

b. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;

c. memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;

d. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

e. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;

f. melaksanakan peranan sebagai wakil rakyat dan wakil daerah.

g. menaati Tata Tertib dan Kode Etik MPR.

Bagian Keempat

Penggantian Antarwaktu Anggota

Pasal 60

(1) Penggantian antarwaktu anggota MPR dilakukan apabila terjadi penggantian antarwaktu anggota DPR atau anggota DPD.

(2) Pemberhentian dan pengangkatan sebagai akibat penggantian antarwaktu anggota MPR diresmikan dengan keputusan Presiden.

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penggantian antarwaktu anggota MPR diatur dalam Peraturan MPR.

BAB V

PELAKSANAAN HAK ANGGOTA MPR

Bagian Kesatu

Hak Imunitas

Pasal 61

(1) Anggota MPR mempunyai hak imunitas.

(2) Anggota MPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan

maupun tertulis di dalam sidang atau rapat MPR ataupun di luar sidang atau rapat MPR yang berkaitan dengan wewenang dan tugas MPR.

(3) Anggota MPR tidak dapat diganti antarwaktu karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulias di dalam sidang atau rapat MPR ataupun di luar sidang atau rapat MPR yang berkaitan dengan wewenang dan tugas MPR.

(4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal lain yang dimaksud dalam ketentuan mengenai rahasia negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bagian Kedua

Larangan

Pasal 62

(1) Anggota MPR dilarang merangkap jabatan sebagai:
   a. pejabat negara lainnya;
   b. hakim pada badan peradilan; atau
   c. pegawai negeri sipil, anggota TNI/Polri, pegawai pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan/atau badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/APBD.

(2) Anggota MPR dilarang melakukan pekerjaan sebagai pejabat struktural pada lembaga pendidikan swasta, akuntan publik, konsultan, advokat, notaris, dan pekerjaan lain yang berhubungan dengan wewenang, tugas, dan hak sebagai Anggota MPR.

(3) Anggota MPR yang melakukan pelanggaran sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dan/atau (2) akan ditindaklanjuti melalui rekomendasi Pimpinan MPR kepada Mahkamah Kehormatan Dewan.

Bagian Ketiga

Hak Protokoler

Pasal 63

(1) Pimpinan dan Anggota MPR mempunyai hak protokoler.
(2) Pelaksanaan hak protokoler sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bagian Keempat

Hak Keuangan dan Administratif

Pasal 64

(1) Pimpinan dan Anggota MPR mempunyai hak keuangan dan administratif.
(2) Hak keuangan dan administratif Pimpinan dan Anggota MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun oleh Pimpinan MPR dan diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB VI

FRAKSI DAN KELOMPOK ANGGOTA MPR

Bagian Kesatu

Fraksi

Pasal 65

(1) Fraksi merupakan pengelompokan anggota MPR yang mencerminkan konfigurasi partai politik.
(2) Fraksi dapat dibentuk oleh partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dalam penentuan perolehan kursi DPR.

(3) Setiap anggota MPR yang berasal dari anggota DPR harus menjadi anggota salah satu fraksi.
(4) Fraksi dibentuk untuk mengoptimalkan kinerja MPR dan anggota dalam melaksanakan tugasnya sebagai wakil rakyat.
(5) Pengaturan internal fraksi sepenuhnya menjadi urusan fraksi masing-masing.
(6) MPR menyediakan sarana bagi kelancaran tugas fraksi.

Bagian Kedua

Kelompok Anggota

Pasal 66

(1) Kelompok anggota merupakan pengelompokan anggota MPR yang berasal dari seluruh anggota DPD.
(2) Kelompok anggota dibentuk untuk meningkatkan optimalisasi dan efektivitas kinerja MPR dan anggota dalam melaksanakan tugasnya sebagai wakil daerah.
(3) Pengaturan internal kelompok anggota sepenuhnya menjadi urusan kelompok anggota.
(4) MPR menyediakan sarana bagi kelancaran tugas kelompok anggota.

BAB VII

ALAT KELENGKAPAN

Bagian Kesatu

Umum

Pasal 67

Alat kelengkapan MPR terdiri atas:

a. pimpinan; dan

b. Panitia *Ad Hoc*.

Bagian Kedua

Paragraf 1

Pimpinan

Pasal 68

(1) Pimpinan MPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota MPR.
(2) Pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih dari dan oleh anggota MPR dalam satu paket yang bersifat tetap.
(3) Bakal calon pimpinan MPR berasal dari fraksi dan/atau kelompok anggota disampaikan di dalam sidang paripurna.
(4) Tiap fraksi dan kelompok anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat mengajukan 1 (satu) orang bakal calon pimpinan MPR.
(5) Pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih secara musyawarah untuk mufakat dan ditetapkan dalam rapat paripurna MPR.
(6) Dalam hal musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak tercapai, pimpinan MPR dipilih dengan pemungutan suara dan yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai pimpinan MPR dalam rapat paripurna MPR.
(7) Selama pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum terbentuk, sidang MPR pertama kali untuk menetapkan pimpinan MPR dipimpin oleh pimpinan sementara MPR.
(8) Pimpinan sementara MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (7) berasal dari anggota MPR yang tertua dan termuda dari fraksi dan/atau kelompok anggota yang berbeda.
(9) Pimpinan MPR ditetapkan dengan keputusan MPR.

(10) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan pimpinan MPR diatur dalam peraturan MPR

Paragraf 2

Pimpinan Sementara

Pasal 69

(1) Selama Pimpinan MPR hasil pemilihan dari dan oleh Anggota MPR belum terbentuk, sidang MPR pertama kali untuk menetapkan Pimpinan MPR dipimpin oleh Pimpinan Sementara MPR.
(2) Pimpinan Sementara MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari Anggota MPR yang tertua dan termuda dari Fraksi dan/atau Kelompok DPD yang berbeda.
(3) Dalam hal yang bersangkutan sebagaimana dimaksud ayat (2) tidak bersedia atau berhalangan hadir maka Pimpinan Sementara MPR berasal dari Anggota MPR yang tertua dan termuda yang hadir dari Fraksi dan/atau Kelompok DPD yang berbeda.

Paragraf 3

Masa Jabatan

Pasal 70

Masa jabatan Pimpinan MPR sama dengan masa jabatan keanggotaan MPR, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 ayat (2).

Paragraf 4

Sumpah/Janji Pimpinan MPR

Pasal 71

Sebelum memangku jabatannya, Pimpinan MPR bersumpah/berjanji dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam Sidang Paripurna.

Pasal 72

Sumpah/janji Pimpinan MPR harus diucapkan sebagai berikut:

"Demi Allah (Tuhan) saya bersumpah/berjanji:

bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya sebagai ketua/wakil ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya; bahwa saya akan memegang teguh Pancasila dan menegakkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta peraturan perundang-undangan;

bahwa saya akan menegakkan kehidupan demokrasi serta berbakti kepada bangsa dan negara;

bahwa saya akan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah yang saya wakili untuk mewujudkan tujuan nasional demikepentingan bangsa dan negara kesatuan Republik Indonesia."

Pasal 73

Apabila Pimpinan MPR telah bersumpah/berjanji, Pimpinan Sementara MPR menyerahkan pimpinan kepada Pimpinan MPR terpilih.

Paragraf 5

Wewenang

Pasal 74

Pimpinan MPR berwenang:

a. mengadakan konsultasi dan koordinasi dengan Presiden dan/atau pimpinan lembaga negara lainnya untuk pemasyarakatan dan pelaksanaan Pancasila, Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
b. mengadakan konsultasi dan koordinasi dengan Presiden dan/atau pimpinan lembaga negara lainnya dalam rangka penganggaran MPR;
c. mengundang pimpinan Fraksi dan Pimpinan Kelompok DPD untuk mengadakan Rapat Gabungan;
d. membentuk alat kelengkapan untuk menunjang kelancaran tugas Pimpinan.

Paragraf 6

Tugas

Pasal 75

(1) Pimpinan MPR bertugas:
a. memimpin sidang MPR dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan;
b. menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua;
c. menjadi juru bicara MPR;
d. melaksanakan putusan MPR;
e. mengoordinasikan anggota MPR untuk memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
f. mewakili MPR di pengadilan;
g. menetapkan arah dan kebijakan umum anggaran MPR;

h. menyampaikan laporan kinerja pimpinan dalam sidang paripurna MPR pada akhir masa jabatan;
i. membentuk tim kerja sebagai alat kelengkapan Pimpinan MPR dalam rangka membantu pelaksanaan tugas dan wewenangnya;
j. membentuk tim verifikasi persyaratan calon Presiden dan/atau Wakil Presiden;
k. menjaga ketertiban dalam rapat dengan melaksanakan asas demokrasi yang berintikan hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan untuk mencapai mufakat; dan
l. memberikan rekomendasi atas pelanggaran yang dilakukan oleh anggota MPR sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 62.

(2) Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan tugas pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dalam peraturan MPR.

Paragraf 7

Hak

Pasal 76

(1) Pimpinan MPR memiliki hak:
a. protokoler;
b. keuangan dan administratif; serta
c. merekrut dan menggunakan tenaga ahli yang diperlukan guna menunjang kelancaran tugas dan wewenang tersebut.

(2) Ketentuan mengenai tata cara hak protokoler sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(3) Hak keuangan dan administratif Pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b disusun dan ditetapkan oleh Pimpinan MPR serta dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(4) Sekretariat Jenderal MPR menyediakan sarana, anggaran, dan tenaga ahli guna kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang Pimpinan MPR.

Paragraf 8

Pemberhentian dan Penggantian Pimpinan

Pasal 77

(1) Pimpinan MPR berhenti dari jabatannya karena:
   a. meninggal dunia;
   b. mengundurkan diri; atau
   c. diberhentikan.

(2) Pimpinan MPR diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c apabila:
   a. diberhentikan sebagai Anggota DPR atau Anggota DPD; atau
   b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai pimpinan.

(3) Dalam hal Pimpinan MPR berhenti dari jabatannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), anggota dari Fraksi atau Kelompok DPD asal Pimpinan MPR yang bersangkutan menggantikannya paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak pimpinan berhenti dari jabatannya.

(4) Penggantian Pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dengan keputusan Pimpinan MPR dan dilaporkan dalam Sidang Paripurna MPR berikutnya atau diberitahukan secara tertulis kepada anggota.

(5) Pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disertai dengan daftar riwayat hidup.

Pasal 78

(1) Dalam hal salah seorang Pimpinan MPR atau lebih berhenti dari jabatannya, para anggota pimpinan lainnya mengadakan musyawarah untuk menentukan pelaksana tugas sementara sampai terpilihnya pengganti definitif.

(2) Dalam hal Pimpinan MPR dinyatakan sebagai terdakwa karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, Pimpinan MPR yang bersangkutan tidak boleh melaksanakan tugasnya.

(3) Dalam hal Pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dinyatakan tidak terbukti melakukan tindak pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, Pimpinan MPR yang bersangkutan melaksanakan tugasnya kembali sebagai Pimpinan MPR.

Pasal 79

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberhentian dan penggantian pimpinan MPR diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib

Bagian Ketiga

Panitia *Ad Hoc*

Paragraf 1

Kedudukan

Pasal 80

(1) Panitia *Ad Hoc* merupakan alat kelengkapan MPR yang dibentuk oleh MPR dalam Sidang Paripurna MPR untuk melaksanakan tugas tertentu yang diperlukan.
(2) Panitia *Ad Hoc* dibentuk setidaknya sekali dalam satu tahun, untuk menyiapkan dan mengurus Sidang Tahunan.

Paragraf 2

Susunan

Pasal 81

(1) Panitia *Ad Hoc* terdiri atas Pimpinan MPR dan paling sedikit beranggotakan 5% (lima persen) dari jumlah anggota dan paling banyak 10% (sepuluh persen) secara proporsional dari setiap Fraksi dan Kelompok DPD.
(2) Anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh setiap Fraksi dan Kelompok DPD.
(3)

Paragraf 3

Pembentukan Panitia *Ad Hoc*

Pasal 82

Panitia *Ad Hoc* dibentuk dan ditetapkan di dalam Sidang Paripurna MPR

Pasal 83

(1) Rencana Pembentukan Panitia *Ad Hoc* dibahas dalam Rapat Gabungan.
(2) Rapat gabungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menentukan jumlah dan komposisi keanggotaan Panitia *Ad Hoc* sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 81 ayat (1).
(3) Pimpinan MPR mengundang Anggota MPR untuk mengadakan Sidang Paripurna MPR pembentukan Panitia *Ad Hoc*.
(4) Dalam Sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (3), ditentukan rincian tugas, masa kerja, dan anggota Panitia *Ad Hoc* untuk kemudian ditetapkan dengan keputusan MPR.

Paragraf 4

Tugas Panitia *Ad Hoc*

Pasal 84

(1) Panitia *Ad Hoc* bertugas:
    a. mempersiapkan bahan sidang MPR;
    b. menyusun rancangan Keputusan MPR; dan
    c. mempersiapkan Sidang Tahunan MPR.
(2) Panitia *Ad Hoc* melaksanakan tugas sesuai dengan Keputusan MPR
    a. mempersiapkan bahan sidang MPR; dan
    b. menyusun rancangan keputusan MPR.
(3) Dalam menjalankan tugasnya, Panitia *Ad Hoc* dapat:
    a. mengundang pakar/ahli, baik dari kalangan akademisi, maupun profesi, untuk mendengarkan pandangan keilmuannya yang dianggap dapat membantu dalam pembahasan;
    b. mengadakan seminar; dan
    c. menyerap aspirasi masyarakat.
(4) Panitia *Ad Hoc* melaporkan pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam Sidang Paripurna MPR.
(5) Panitia *Ad Hoc* dibubarkan setelah tugas yang diberikan kepadanya selesai.

Pasal 85

(1) Panitia *Ad Hoc* dibantu oleh Sekretariat.
(2) Panitia *Ad Hoc* dapat membentuk tim ahli untuk membantu pelaksanaan tugasnya.
(3) Pembicaraan dalam Panitia *Ad Hoc* disusun dalam suatu risalah.
(4) Sekretariat Jenderal MPR menyediakan sarana, anggaran, dan tenaga ahli guna kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang Panitia *Ad Hoc*.

BAB VIII

BADAN KELENGKAPAN

Bagian Kesatu

Umum

Pasal 86

(1) Untuk melaksanakan wewenang dan tugas, MPR membentuk badan.
(2) Badan sebagaimana dimaksud ayat (1) terdiri atas:
    a. Badan Sosialisasi;
    b. Badan Pengkajian; dan
    c. Badan Penganggaran.
(3) Selain badan yang dimaksud pada ayat (2), untuk melaksanakan tugas lainnya, MPR dalam Sidang Paripurna MPR dapat membentuk badan lain yang diperlukan.

Bagian Kedua

Badan Sosialisasi

Paragraf 1

Susunan

Pasal 87

Badan Sosialisasi adalah badan yang dibentuk oleh MPR.

Paragraf 2

Susunan

Pasal 88

(1) Jumlah anggota Badan Sosialisasi paling banyak 45 (empat puluh lima) orang yang berasal dari Anggota MPR;

(2) Anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun secara proporsional dari setiap Fraksi dan Kelompok DPD;

(3) Anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh setiap Fraksi dan Kelompok DPD.

Pasal 89

(1) Pimpinan Badan Sosialisasi merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial.

(2) Pimpinan Badan Sosialisasi terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Sosialisasi berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat.

(3) Dalam hal pemilihan Pimpinan Badan Sosialisasi berdasarkan musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak tercapai, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak.

(4) Penetapan Pimpinan Badan Sosialisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam rapat Badan Sosialisasi yang dipimpin oleh Pimpinan MPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan Badan Sosialisasi.

(5) Pimpinan, Keanggotaan, dan Tata Kerja Badan Sosialisasi ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.

Paragraf 3

Pembentukan

Pasal 90

(1) Badan Sosialisasi dibentuk dan ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.

(2) Rincian tugas dan struktur Badan Sosialisasi ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.

Paragraf 4

Tugas

Pasal 91

Badan Sosialisasi bertugas:

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

Bagian Ketiga

Badan Pengkajian

Pasal 92

Badan Pengkajian ialah badan yang dibentuk oleh MPR

Paragraf 1

Susunan

Pasal 93

(1) Jumlah anggota Badan Pengkajian paling banyak 45 (empat puluh lima) orang yang berasal dari Anggota MPR;

(2) Anggota sebagaimana dimaksud ayat (1) disusun secara proporsional dari setiap Fraksi dan Kelompok DPD;

(3) Anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh setiap Fraksi dan Kelompok DPD.

Pasal 94

(1) Pimpinan Badan Pengkajian merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial.

(2) Pimpinan Badan Pengkajian terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Pengkajian berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat.

(3) Dalam hal pemilihan Pimpinan Badan Pengkajian berdasarkan musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak tercapai, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak.

(4) Penetapan Pimpinan Badan Pengkajian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam rapat Badan Pengkajian yang dipimpin oleh Pimpinan MPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan Badan Pengkajian.

(5) Pimpinan, Keanggotaan, dan Tata Kerja Badan Pengkajian ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.

Paragraf 2

Pembentukan

Pasal 95

(1) Badan Pengkajian dibentuk dan ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.

(2) Rincian tugas dan struktur Badan Pengkajian ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.

Paragraf 3

Tugas

Pasal 96

Badan Pengkajian bertugas:

a. mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya;
b. mengkaji kinerja Lembaga Negara selama setahun sebelum Sidang Tahunan diselenggarakan;
c. menyampaikan kajian kinerja Lembaga Negara dalam Sidang Tahunan;
d. menyerap aspirasi masyarakat, daerah, dan lembaga negara berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
e. merumuskan pokok-pokok pikiran tentang rekomendasi MPR berkaitan dengan dinamika aspirasi masyarakat; dan
f. melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

Bagian Keempat

Badan Penganggaran

Paragraf 1

Susunan

Pasal 97

Badan Penganggaran ialah badan yang dibentuk oleh MPR.

Paragraf 2

Keanggotaan

Pasal 98

(1) Jumlah anggota Badan Penganggaran paling banyak 15 (lima belas) orang yang berasal dari Anggota MPR;

(2) Anggota sebagaimana dimaksud ayat (1) disusun secara proporsional dari setiap Fraksi dan Kelompok DPD;

(3) Anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh setiap Fraksi dan Kelompok DPD.

Pasal 99

(1) Pimpinan Badan Penganggaran merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial.

(2) Pimpinan Badan Penganggaran terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Penganggaran berdasarkan usulan fraksi sesuai dengan prinsip musyawarah untuk mufakat.

(3) Dalam hal pemilihan Pimpinan Badan Penganggaran berdasarkan musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak tercapai, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak.

(4) Penetapan Pimpinan Badan Penganggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam rapat Badan Penganggaran yang dipimpin oleh Pimpinan MPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan Badan Penganggaran.

(5) Pimpinan, Keanggotaan, dan Tata Kerja Badan Penganggaran ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.

Paragraf 3

Pembentukan

Pasal 100

(1) Badan Penganggaran dibentuk dan ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.

(2) Rincian tugas dan struktur Badan Penganggaran ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.

Pasal 101

Badan Penganggaran bertugas:

a. merencanakan arah kebijakan umum anggaran untuk tiap 1 (satu) tahun anggaran;
b. menyusun program, kegiatan dan anggaran MPR;
c. melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan anggaran;
d. menyusun standar biaya khusus anggaran, program dan kegiatan MPR; dan
e. melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

Bagian Kelima

Badan Lain

Pasal 102

(1) Untuk melaksanakan wewenang dan tugas, apabila diperlukan, MPR dapat membentuk badan lain.

(2) Badan lain sebagamana dimaksud pada ayat (1) dibentuk dalam Sidang Paripurna MPR.

(3) Pembentukan badan lain didahului dengan Rapat Gabungan.

(4) Jumlah anggota, komposisi keanggotaan, susunan, rincian tugas, tata kerja, dan masa kerja badan lain berlaku *mutatis mutandis*.

BAB IX

LEMBAGA

Bagian Kesatu

Umum

Pasal 103

(1) Untuk melaksanakan wewenang dan tugas, MPR membentuk lembaga.

(2) Lembaga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Lembaga Pengkajian.

Bagian Kedua

Kedudukan

Pasal 104

(1) Lembaga Pengkajian ialah lembaga yang dibentuk oleh MPR.

(2) Lembaga Pengkajian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) selain berkedudukan sebagai lembaga pengkajian, juga berfungsi sebagai laboratorium konstitusi.

Bagian Ketiga

Susunan

Pasal 105

(1) Jumlah anggota Lembaga Pengkajian paling banyak 60 (enam puluh) orang berasal dari pakar ketatanegaraan, anggota MPR yang pernah terlibat langsung secara aktif dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sosialisasi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, serta Ketetapan MPR maupun kajian sistem ketatanegaraan.

(2) Anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh setiap Fraksi dan Kelompok DPD.

Pasal 106

(1) Pimpinan Lembaga Pengkajian merupakan satu kesatuan pimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial.

(2) Pimpinan Lembaga Pengkajian terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan paling banyak 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota

Lembaga Pengkajian berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat.

(3) Dalam hal pemilihan Pimpinan Lembaga Pengkajian berdasarkan musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak tercapai, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak.

(4) Penetapan Pimpinan Lembaga Pengkajian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam rapat Lembaga Pengkajian yang dipimpin oleh Pimpinan MPR setelah penetapan susunan dan keanggotaan Lembaga Pengkajian.

(5) Pimpinan Lembaga Pengkajian ditetapkan dengan keputusan Pimpinan MPR.

(6) Pimpinan, Keanggotaan, dan Tata Kerja Lembaga Pengkajian ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.

Bagian Keempat

Pembentukan

Pasal 107

(1) Lembaga Pengkajian dibentuk dan ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.

(2) Rincian tugas dan struktur Lembaga Pengkajian ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan

Bagian Kelima

Tugas

Pasal 108

(1) memberikan masukan/pertimbangan/saran/usulan yang berkaitan dengan pengkajian sistem ketatanegaraan

(2) mengkaji dan merumuskan pokok-pokok pikiran yang berkaitan dengan dinamika masyarakat tentang pemasyarakatan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;

(3) menyerap dinamika aspirasi masyarakat dalam rangka penyusunan pokok-pokok pikiran haluan Negara; dan

(4) melaporkan hasil pelaksanaan tugas dalam Rapat Gabungan.

BAB X

PERSIDANGAN, RAPAT DAN PENGAMBILAN KEPUTUSAN

Bagian Kesatu

Persidangan

Pasal 109

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

Pasal 110

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara persidangan diatur dalam peraturan MPR.

Bagian Kedua

Rapat

Pasal 111

Jenis rapat MPR terdiri atas:

a. Sidang Paripurna MPR;
b. Rapat Gabungan;

c. Rapat Pimpinan MPR;
d. Rapat konsultasi dan koordinasi pimpinan dengan Presiden dan/atau pimpinan lembaga negara lainnya
e. Rapat Panitia *Ad Hoc*;
f. Rapat badan-badan MPR;
g. Rapat badan lain; dan
h. Rapat Fraksi atau Kelompok DPD.

Pasal 112

Ketentuan mengenai tata cara penyelenggaraan rapat diatur lebih lanjut dalam Peraturan MPR.

Bagian Ketiga

Pengambilan Keputusan

Pasal 113

Sidang MPR dapat mengambil keputusan apabila:

a. dihadiri oleh paling sedikit 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota MPR dan disetujui oleh paling sedikit 50% (lima puluh persen) ditambah 1 (satu) dari seluruh Anggota MPR untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. dihadiri oleh paling sedikit 3/4 (tiga per empat) dari jumlah anggota MPR dan disetujui oleh paling sedikit 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota MPR yang hadir untuk memutuskan usul DPR tentang pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden; dan

c. dihadiri oleh paling sedikit 50% (lima puluh persen) ditambah 1 (satu) dari jumlah Anggota MPR dan disetujui oleh paling sedikit 50% (lima puluh persen) ditambah 1 (satu) dari jumlah Anggota MPR yang hadir untuk sidang selain sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b.

Pasal 114

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengambilan keputusan diatur dalam Peraturan MPR.

BAB XI

KEPUTUSAN MPR

Bagian Kesatu

Umum

Pasal 115

(1) Keputusan MPR adalah keputusan yang diambil di dalam persidangan MPR.
(2) Keputusan MPR pada dasarnya diambil berdasarkan prinsip musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud sila keempat Pancasila, yaitu Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.
(3) Dalam hal cara pengambilan keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak tercapai, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak.
(4) Pengambilan keputusan rapat Pimpinan MPR dan Rapat Gabungan tidak dapat dilakukan melalui mekanisme suara terbanyak.

Bagian Kedua

Jenis Keputusan

Pasal 116

(1) Jenis Keputusan MPR adalah sebagai berikut:

a. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, merupakan Keputusan MPR yang:
    1. mempunyai kekuatan hukum sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia; dan
    2. tidak menggunakan nomor Keputusan MPR.
b. Peraturan Negara, merupakan Keputusan MPR yang:
    1. berisi hal-hal yang bersifat pengaturan (*regeling*) dan penetapan (*beschiking*);
    2. mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam dan ke luar MPR; dan
    3. menggunakan nomor sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
c. Peraturan MPR, merupakan Keputusan MPR yang:
    1. berisi hal-hal yang bersifat pengaturan (*regeling*);
    2. mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam dan ke luar MPR; dan
    3. menggunakan nomor sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
d. Keputusan MPR merupakan Keputusan yang:
    1. berisi hal-hal yang bersifat penetapan (*beschiking*);
    2. mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam MPR; dan
    3. menggunakan nomor sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Selain jenis keputusan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1), mencakup juga keputusan yang ditetapkan oleh alat kelengkapan, Badan, dan Lembaga di lingkungan MPR berdasarkan pada Keputusan Rapat Gabungan.

BAB XII

SISTEM PENDUKUNG

Bagian Kesatu

Sekretariat Jenderal

Pasal 117

(1) Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan wewenang dan tugas MPR, dibentuk Sekretariat Jenderal, yang susunan organisasi dan tata kerjanya disesuaikan dengan alat kelengkapan MPR, dan tetap berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan atas usul Pimpinan MPR.
(2) Sekretariat Jenderal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas dukungan layanan, teknis, administrasi dan keahlian kepada alat kelengkapan majelis dan anggota.

Pasal 118

(1) Sekretariat Jenderal MPR dipimpin oleh seorang sekretaris jenderal yang diusulkan oleh Pimpinan MPR sebanyak 3 (tiga) orang kepada Presiden.
(2) Sekretaris Jenderal MPR berasal dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
(3) Sebelum mengajukan usul nama calon Sekretaris Jenderal MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2), pimpinan MPR dapat berkonsultasi dengan pemerintah.
(4) Usul nama calon Sekretaris Jenderal MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dengan keputusan Pimpinan MPR untuk diangkat dengan keputusan Presiden.

Pasal 119

Sekretaris Jenderal MPR bertugas:

a. Mendukung sepenuhnya segala keperluan dan kegiatan MPR, alat kelengkapan MPR, Badan dan Lembaga Pengkajian serta Fraksi atau Kelompok DPD dalam melancarkan tugas dan tanggung jawabnya sesuai dengan anggaran MPR dan peraturan perundang-undangan;
b. Membantu alat kelengkapan MPR dalam menyempurnakan redaksi rancangan keputusan MPR, yang selanjutnya hasil penyempurnaan tersebut diajukan kembali kepada pimpinan dan anggota alat kelengkapan MPR untuk mendapatkan paraf pada setiap naskah yang bersangkutan sebagai tanda persetujuan masing-masing;
c. Membantu Pimpinan MPR menyempurnakan secara redaksional/teknis yuridis dari rancangan keputusan MPR, yang selanjutnya hasil penyempurnaan itu diajukan kembali kepada Pimpinan MPR untuk mendapatkan paraf pada setiap halaman naskah rancangan keputusan sebagai tanda persetujuannya;
d. Membantu menyiapkan rencana anggaran belanja MPR untuk dibahas dan ditetapkan oleh Pimpinan MPR; dan
e. Membantu Pimpinan MPR dalam pengelolaan aggaran sesuai dengan kebutuhan MPR.

Pasal 120

(1) Sekretariat Jenderal dimpin oleh seorang sekretaris yang bertanggung jawab kepada Pimpinan MPR.
(2) Sekretaris Jenderal MPR secara administratif diangkat oleh Presiden dan diproses sesuai dengan peraturan kepegawaian atas usul Pimpinan MPR.

Pasal 121

(1) Sekretariat Jenderal MPR wajib memberikan laporan umum tertulis secara berkala setiap 6 (enam) bulan kepada Pimpinan MPR tentang pelaksanaan tugas Sekretariat Jenderal MPR.
(2) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) selanjutnya disampaikan kepada seluruh Anggota MPR setelah mendapat persetujuan dari Pimpinan MPR.

Bagian Kedua

Kelompok Pakar atau Tim Ahli

Pasal 122

(1) Untuk melaksanakan wewenang dan tugas MPR dibentuk kelompok pakar atau tim ahli yang diperbantukan kepada Fraksi dan Kelompok DPD.
(2) Kelompok pakar atau tim ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat dan diberhentikan dengan keputusan Sekretaris Jenderal MPR sesuai dengan kebutuhan atas usul Fraksi dan Kelompok DPD.

Bagian Ketiga

Tenaga Ahli

Pasal 123

(1) Tenaga ahli alat kelengkapan MPR, tenaga ahli Fraksi, dan tenaga ahli Kelompok DPD adalah tenaga yang memiliki keahlian tertentu yang dibutuhkan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi alat kelengkapan MPR, Badan dan Lembaga Pengkajian, serta Fraksi dan Kelompok DPD.
(2) Dalam satu kali periode masa bakti MPR terdapat paling sedikit 1 (satu) kali kenaikan honorarium tenaga ahli alat kelengkapan MPR dan tenaga ahli Fraksi dan Kelompok DPD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(3) Rekrutmen tenaga ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh alat kelengkapan MPR, Badan yang Lembaga Pengkajian serta Fraksi dan Kelompok DPD yang dalam pelaksanaannya dibantu oleh Sekretaris Jenderal MPR.

BAB XIII

KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 124

Pada saat Undang-Undang ini berlaku:

a. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus menyesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

BAB XIV

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 125

Peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan

Pasal 126

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai MPR, DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini atau tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang ini.

Pasal 127

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku:

a. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043);
b. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 383, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5650); dan
c. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6187), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 128

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta,

pada tanggal ….

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

tanda tangan

JOKO WIDODO

Diundangkan di Jakarta,

pada tanggal…

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK IDONESIA,

tanda tangan

YASONNA H. LAOLY

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN … NOMOR ….

PENJELASAN

ATAS

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

NOMOR … TAHUN …

TENTANG

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

I. UMUM

Pasca perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami banyak perubahan, termasuk lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat. Perubahan tersebut bertujuan untuk mewujudkan lembaga permusyaratan yang lebih demokratis, efektif, dan akuntabel, serta sesuai dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam undang-undang ini, pengaturan mengenai Maejlis Permusyawaratan Rakyat diatur secara tersendiri dan terpisah dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17

Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pengaturan mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam undang-undang tersendiri merupakan amanat dari ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi, "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang".*

Penggabungan pengaturan mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan DPR, DPD, dan DPRD dalam satu undang-undang, yakni UU MD3 memberikan kesan bahwa keempat lembaga tersebut memiliki kedudukan dan kewenangan yang sama. Akan tetapi, apabila ditelaah, sejatinya Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki kewenangan yang berbeda, sehingga diperlukan pengaturan terpisah bagi masing-masing lembaga tersebut. Selain itu, pembentukan undang-undang tersendiri mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat juga bertujuan untuk semakin menunjang pelaksanaan fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu fungsi legislatif yang sangat penting serta mengakomodir penambahan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, yakni menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara, kewajiban penyelenggaraan Sidang Tahunan, perubahan nomenklatur Ketetapan MPR menjadi Peraturan Negara, dan pengeluaran produk hukum MPR dalam hal melantik Presiden dan Wakil Presiden.

Berdasarkan pemikiran di atas, maka penguatan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan penambahan kewenangannya niscaya dapat menunjang pelaksanaan tugas dan wewenang Majelis Permusyaratan Rakyat secara maksimal. Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga yang mewakili rakyat secara utuh perlu dimaksimalkan perannya.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas.

Pasal 2

Cukup jelas.

Pasal 3

Cukup jelas.

Pasal 4

Cukup jelas.

Pasal 5

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Pengusulan 2 (dua) calon wakil presiden kepada MPR merupakan prakarsa Presiden. Dua calon wakil presiden tersebut berasal dari 1 (satu) partai politik atau gabungan partai politik yang mengajukan pasangan calon tersebut dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Huruf g

Cukup jelas

Huruf h

Cukup jelas.

Pasal 6

Cukup jelas.

Pasal 7

Cukup jelas.

Pasal 8

Cukup jelas.

Pasal 9

Cukup jelas.

Pasal 10

Cukup jelas.

Pasal 11

Cukup jelas.

Pasal 12

Cukup jelas.

Pasal 13

Cukup jelas.

Pasal 14

Cukup jelas.

Pasal 15

Cukup jelas.

Pasal 16

Cukup jelas.

Pasal 17

Cukup jelas.

Pasal 18

Cukup jelas.

Pasal 19

Cukup jelas.

Pasal 20

Cukup jelas.

Pasal 21

Cukup jelas.

Pasal 22

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Ayat (7)

Dalam hal pelantikan Presiden dan Wakil Presiden di hadapan rapat paripurna DPR, berita acara pelantikan Presiden dan Wakil Presiden ditandatangani oleh pimpinan MPR.

Ayat (8)

Pidato awal masa jabatan disampaikan oleh Presiden:

a. dalam sidang paripurna MPR apabila pengucapan sumpah/janji di hadapan sidang paripurna MPR;
b. dalam rapat paripurna DPR apabila pengucapan sumpah/janji di hadapan rapat paripurna DPR; atau
c. di hadapan pimpinan MPR dan pimpinan Mahkamah Agung apabila pengucapan sumpah/janji dilakukan di hadapan pimpinan MPR dan pimpinan Mahkamah Agung.

Pasal 23

Pada waktu pengucapan sumpah/janji lazimnya dipakai frasa tertentu sesuai dengan agama masing-masing, misalnya untuk penganutagama Islam didahului dengan frasa “Demi Allah”, untuk penganutagama Protestan dan Katolik diakhiri dengan frasa “Semoga Tuhan menolong saya”, untuk penganut agama Budha didahului dengan frasa “Demi Hyang Adi Budha”, dan untuk penganut agama Hindu didahului dengan frasa “Om Atah Paramawisesa”.

Pasal 24

Cukup jelas.

Pasal 25

Cukup jelas.

Pasal 26

Cukup jelas.

Pasal 27

Cukup jelas.

Pasal 28

Cukup jelas.

Pasal 29

Cukup jelas.

Pasal 30

Cukup jelas.

Pasal 31

Cukup jelas.

Pasal 32

Pada waktu pengucapan sumpah/janji lazimnya dipakai frasa tertentu sesuai dengan agama masing-masing, misalnya untuk penganutagama Islam didahului dengan frasa "Demi Allah", untuk penganutagama Protestan dan Katolik diakhiri dengan frasa "Semoga Tuhan menolong saya", untuk penganut agama Budha didahului dengan frasa "Demi Hyang Adi Budha", dan untuk penganut agama Hindu didahului dengan frasa "Om Atah Paramawisesa".

Pasal 33

Cukup jelas.

Pasal 34

Cukup jelas.

Pasal 35

Cukup jelas.

Pasal 36

Cukup jelas.

Pasal 37

Pada waktu pengucapan sumpah/janji lazimnya dipakai frasa tertentu sesuai dengan agama masing-masing, misalnya untuk penganutagama Islam didahului dengan frasa “Demi Allah”, untuk penganutagama Protestan dan Katolik diakhiri dengan frasa “Semoga Tuhan menolong saya”, untuk penganut agama Budha didahului dengan frasa “Demi Hyang Adi Budha”, dan untuk penganut agama Hindu didahului dengan frasa “Om Atah Paramawisesa”.

Pasal 38

Cukup jelas.

Pasal 39

Cukup jelas.

Pasal 40

Cukup jelas.

Pasal 41

Cukup jelas.

Pasal 42

Cukup jelas.

Pasal 43

Pada waktu pengucapan sumpah/janji lazimnya dipakai frasa tertentu sesuai dengan agama masing-masing, misalnya untuk penganutagama Islam didahului dengan frasa "Demi Allah", untuk penganutagama Protestan dan Katolik diakhiri dengan frasa "Semoga Tuhan menolong saya", untuk penganut agama Budha didahului dengan frasa "Demi Hyang Adi Budha", dan untuk penganut agama Hindu didahului dengan frasa "Om Atah Paramawisesa".

Pasal 44

Cukup jelas.

Pasal 45

Cukup jelas.

Pasal 46

Cukup jelas.

Pasal 47

Cukup jelas.

Pasal 48

Cukup jelas.

Pasal 49

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Rapat Gabungan adalah Rapat Gabungan Komisi atau Lintas Komisi.

Pasal 50

Cukup jelas.

Pasal 51

Cukup jelas.

Pasal 52

Cukup jelas.

Pasal 53

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Evaluasi dan rekomendasi yang diberikan berkaitan dengan pelaksanaan tugas Lembaga Negara sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 54

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan Lembaga Negara lainnya ialah MPR, DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Komisi Yudisial.

Ayat (2)

Presiden dinilai melanggar GBHN berdasarkan nilai konsensus Lembaga Negara lainnya yang tata caranya diatur dalam Peraturan MPR.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 55

Cukup jelas.

Pasal 56

Cukup jelas.

Pasal 57

Pada waktu pengucapan sumpah/janji lazimnya dipakai frasa tertentu sesuai dengan agama masing-masing, misalnya untukpenganut agama Islam didahului dengan frasa "Demi Allah", untuk penganut agama Protestan dan Katolik diakhiri dengan frasa "Semoga Tuhan menolong saya", untuk penganut agama Budha didahului dengan frasa "Demi Hyang Adi Budha", dan untuk penganut agama Hindu didahului dengan frasa "Om Atah Paramawisesa".

Pada hakikatnya, sumpah/janji merupakan tekad untuk memperjuangkan aspirasi rakyat yang diwakilinya, memegang teguh Pancasila, menegakkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menjalankan peraturan perundang-undangan yang mengandung konsekuensi berupa kewajiban dan tanggung jawab yang harus dilaksanakan oleh setiap anggota MPR.

Pasal 58

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “menentukan sikap dan pilihan dalam pengambilan keputusan” adalah dalam rangka pelaksanaanwewenang dan tugas MPR.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Yang dimaksud dengan “menentukan sikap dan pilihan dalam pengambilan keputusan” adalah dalam rangka pelaksanaan wewenang dan tugas MPR.

Pasal 59

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Kepentingan kelompok dan golongan dalam ketentuan ini termasuk kepentingan partai politik, daerah, suku, agama, dan ras.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Cukup jelas.

Pasal 60

Cukup jelas.

Pasal 61

Cukup jelas.

Pasal 62

Cukup jelas.

Pasal 63

Cukup jelas.

Pasal 64

Cukup jelas.

Pasal 65

Cukup jelas.

Pasal 66

Cukup jelas.

Pasal 67

Cukup jelas.

Pasal 68

Cukup jelas.

Pasal 69

Cukup jelas.

Pasal 70

Cukup jelas.

Pasal 71

Cukup jelas.

Pasal 72

Pada waktu pengucapan sumpah/janji lazimnya dipakai frasa tertentu sesuai dengan agama masing-masing, misalnya untuk penganut agama Islam didahului dengan frasa "Demi Allah", untuk penganut agama Protestan dan Katolik diakhiri dengan frasa "Semoga Tuhan menolong saya", untuk penganut agama Budha didahului dengan frasa "Demi Hyang Adi Budha", dan untuk penganut agama Hindu didahului dengan frasa "Om Atah Paramawisesa".

Pasal 73

Cukup jelas.

Pasal 74

Cukup jelas.

Pasal 75

Cukup jelas.

Pasal 76

Cukup jelas.

Pasal 77

Cukup jelas.

Pasal 78

Cukup jelas.

Pasal 79

Cukup jelas.

Pasal 80

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Panitia *Ad Hoc* sebagai alat kelengkapan MPR yang dibentuk secara kasuistis dan bergantung kepada kebutuhan MPR memiliki variabel konstan dalam alasan pembentukan. Alasan pembentukan tersebut adalah untuk mengurus, menggelar, dan menyiapkan hal-hal terkait dengan Sidang Tahunan. Karenanya, dalam satu tahun, Panitia Ad Hoc akan selalu dibentuk dengan alasan pengurusan dan persiapan Sidang Tahunan MPR.

Pasal 81

Cukup jelas.

Pasal 82

Cukup jelas.

Pasal 83

Cukup jelas.

Pasal 84

Cukup jelas.

Pasal 85

Cukup jelas.

Pasal 86

Cukup jelas.

Pasal 87

Cukup jelas.

Pasal 88

Cukup jelas.

Pasal 89

Cukup jelas.

Pasal 90

Cukup jelas.

Pasal 91

Cukup jelas.

Pasal 92

Cukup jelas.

Pasal 93

Cukup jelas.

Pasal 94

Cukup jelas.

Pasal 95

Cukup jelas.

Pasal 96

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Tugas Badan Pengkajian untuk mengkaji kinerja Lembaga Negara dalam periode satu tahun adalah komponen dalam penyelenggaraan Sidang Tahunan.

Huruf c

Penyampaian hasil pengkajian Badan Pengkajian dalam Sidang Tahunan MPR akan mennciptakan alur timbal balik dan harmonisasi antar-Lembaga Negara.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Pasal 97

Cukup jelas.

Pasal 98

Cukup jelas.

Pasal 99

Cukup jelas.

Pasal 100

Cukup jelas.

Pasal 101

Cukup jelas.

Pasal 102

Cukup jelas.

Pasal 103

Cukup jelas.

Pasal 104

Cukup jelas.

Pasal 105

Cukup jelas.

Pasal 106

Cukup jelas.

Pasal 107

Cukup jelas.

Pasal 108

Cukup jelas.

Pasal 109

Cukup jelas.

Pasal 110

Cukup jelas.

Pasal 111

Cukup jelas.

Pasal 112

Cukup jelas.

Pasal 113

Cukup jelas.

Pasal 114

Cukup jelas.

Pasal 115

Cukup jelas.

Pasal 116

Cukup jelas.

Pasal 117

Cukup jelas.

Pasal 118

Cukup jelas.

Pasal 119

Cukup jelas.

Pasal 120

Cukup jelas.

Pasal 121

Cukup jelas.

Pasal 122

Cukup jelas.

Pasal 123

Cukup jelas.

Pasal 124

Cukup jelas.

Pasal 125

Cukup jelas.

Pasal 126

Cukup jelas.

Pasal 127

Cukup jelas.

Pasal 128

Cukup jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA NOMOR….

LAMPIRAN III

RANCANGAN PERATURAN NEGARA TENTANG SUMBER HUKUM DAN TATA URUTAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

PERATURAN NEGARA

NOMOR ... TAHUN ...

TENTANG SUMBER HUKUM

DAN

TATA URUTAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang**:** a. bahwa dari pengalaman perjalanan sejarah bangsa dan dalam menghadapi masa depan yang penuh tantangan, maka bangsa Indonesia telah sampai kepada kesimpulan bahwa dalam penyelenggaraan berbangsa dan bernegara, supremasi hukum haruslah dilaksanakan dengan sungguh-sungguh;

b. bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum, dan perlu mempertegas sumber hukum dan hierarki pedoman bagi penyusunan peraturan perundang-undangan republik Indonesia;

c. bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat

Indonesia berdasarkan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan

d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b dan c, dipandang perlu dibentuk Peraturan Negara tentang Sumber Hukum dan Tata Urutuan Peraturan Perundang-undangan.

Mengingat**:** 1. Pasal 1 ayat (3), Pasal 3 ayat (1b) UUD NRI Tahun 1945;

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-Produk yang berupa Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia;

3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002

M E M U T U S K A N

KETETAPAN
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
TENTANG SUMBER HUKUM DAN
TATA URUTAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Pasal 1

1. Sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan.
2. Sumber hukum terdiri atas sumber hukum tertulis dan tidak tertulis.
3. Sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana yang tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia, dan batang tubuh Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
4. Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.
5. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
6. Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hukum dasar tertulis Negara Republik Indonesia, memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara.
7. Peraturan Negara adalah keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang diputuskan dalam sidang.
8. Undang-Undang adalah Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan Persetujuan bersama Presiden.
9. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.
10. Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang

ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

11. Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.
12. Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
13. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.
14. Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya disingkat MPR adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
15. Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disingkat DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
16. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 2

Tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya. Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:
2. Peraturan Negara;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;

4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Pasal 4

Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan dengan tata urutan peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam Peraturan Negara ini, oleh karena itu setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi.

Pasal 5

Tata cara pembuatan Undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan daerah provinsi, dan peraturan daerah kabupaten/kota diatur lebih lanjut dengan undang- undang.

Pasal 6

Dengan diputuskannya Peraturan Negara tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan ini, maka pengaturan terkait dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.

Pasal 7

Ketetapan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Diputuskan di Jakarta
Pada tanggal .....

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

REPUBLIK INDONESIA

Ketua,

Dr. (HC). H. Zulkifli Hasan, S.E., M.M.

Wakil Ketua,

Mahyudin S.T., M.M.

Wakil Ketua,

Letnan Jenderal (Purn) Evert Ernest Mandindaan

Wakil Ketua,

Dr. H. Hidayat Nur Wahid, M.A.

Wakil Ketua,

Oesman Sapta Odang

LAMPIRAN IV

NASKAH PERSANDINGAN PERUBAHAN KEEMPAT UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 DENGAN RANCANGAN PERUBAHAN KELIMA UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

NASKAH PERSANDINGAN

PERUBAHAN KEEMPAT UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

DENGAN

RANCANGAN PERUBAHAN KELIMA

UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Perubahan Keempat UUD NRI Tahun 1945	**Perubahan Kelima UUD NRI Tahun 1945**
BAB I **BENTUK DAN KEDAULATAN**	
Pasal 1	**Pasal 1**
(4) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik. (5) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. ***) (6) Negara Indonesia adalah negara hukum. ***)	(Tetap)

BAB II **MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT**	
Pasal 2	**Pasal 2**
(4) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.****) (5) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara. (6) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.	(Tetap)
Pasal 3	**Pasal 3**
(4) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.***) (5) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.***/****) (6) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa	(4) (Tetap) (1a) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang membentuk dan menetapkan Peraturan Negara. (1b) Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara. (5) (Tetap) (6) (Tetap)

jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. ***/****)	(3a) Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang tahunan untuk mendengarkan laporan kinerja Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Badan Pemeriksa Keuangan serta pidato Presiden tentang Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun anggaran berikutnya.
BAB III **KEKUASAAN DAN PEMERINTAHAN NEGARA**	
Pasal 4 (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. (2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.	**Pasal 4** (Tetap)
Pasal 5 (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. *)	**Pasal 5** (Tetap)

(2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.	
Pasal 6 (1) Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden.***) (2) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang. ***)	**Pasal 6** (Tetap)
Pasal 6A (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. ***) (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. ***) (3) Pasangan calon Presiden dan Wakil	**Pasal 6A** (Tetap)

Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden. ***) (4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden. ****) (5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang. ***)	
Pasal 7 Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.*)	**Pasal 7** (Tetap)
Pasal 7A	**Pasal 7A**

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. ***)	Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, atau terbukti melanggar garis-garis besar haluan negara.
Pasal 7B (1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau	**Pasal 7B** (Tetap)

Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. ***) (2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. ***) (3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. ***) (4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi. ***) (5) Apabila Mahkamah Konstitusi	

memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. ***) (6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut. ***) (7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah	

anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat. ***)	
Pasal 7C Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. ***)	**Pasal 7C** (Tetap)
Pasal 8 (1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya. ***) (2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden. ***) (3) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara	**Pasal 8** (Tetap)

bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih pertama dan kedua suara dalam terbanyak pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya. ****)	
Pasal 9 (1) Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama dan kepercayaan, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut: Sumpah Presiden (Wakil Presiden):	**Pasal 9** (Tetap)

"Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undangundang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa." Janji Presiden (Wakil Presiden): "Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa". *) (2) Jika Majelis Permusyarawatan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-	

sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung. *)	
Pasal 10 Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.	**Pasal 10** (Tetap)
Pasal 11 (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. ****) (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. ***) (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang. ***)	**Pasal 11** (Tetap)
Pasal 12	**Pasal 12**

Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.	(Tetap)
Pasal 13 (1) Presiden mengangkat duta dan konsul. (2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. *) (3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. *)	**Pasal 13** (Tetap)
Pasal 14 (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. *) (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. *)	**Pasal 14** (Tetap)
Pasal 15 Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang. *)	**Pasal 15** (Tetap)
Pasal 16 Presiden membentuk suatu dewan	**Pasal 16**

pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang. ****)	(Tetap)
BAB V **KEMENTERIAN NEGARA**	
Pasal 17 (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.*) (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.*) (4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.***)	**Pasal 17** (Tetap)
BAB VI **PEMERINTAHAN DAERAH**	
Pasal 18 (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu	**Pasal 18** (Tetap)

mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. **) (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. **) (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. **) (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. **) (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. **) (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. **) (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. **)	

Pasal 18A (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. **) (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. **)	**Pasal 18A** (Tetap)
Pasal 18B (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.**) (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.**)	**Pasal 18B** (Tetap)

BAB VII DEWAN PERWAKILAN RAKYAT	
Pasal 19 (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.**) (2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.**) (3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.**)	**Pasal 19** (Tetap)
Pasal 20 (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang undang.*) (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*) (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.*) (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.*)	**Pasal 20** (Tetap)

(5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.**)	
Pasal 20A (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.**) (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.**) (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang- Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.**) (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.**)	**Pasal 20A** (Tetap)

Pasal 21 Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.*)	**Pasal 21** (Tetap)
Pasal 22 (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.	**Pasal 22** (Tetap)
Pasal 22A Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undangundang diatur dengan undang-undang. **)	**Pasal 22A** (Tetap)
Pasal 22B Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.**)	**Pasal 22B** (Tetap)

BAB VIIA*)** **DEWAN PERWAKILAN DAERAH**	
Pasal 22C (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.***) (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.***) (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.***) (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.***)	**Pasal 22C** (Tetap)
Pasal 22D (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya	**Pasal 22D** (Tetap)

ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.***) (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.***) (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta	

menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.***) (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.***)	
BAB VIIB*)** **PEMILIHAN UMUM**	
Pasal 22E (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.***) (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. ***) (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. ***) (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan. (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh	**Pasal 22E** (Tetap)

suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri ***) (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang ***)	
BAB VIII **HAL KEUANGAN**	
Pasal 23 (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan Negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. ***) (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja Negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. ***) (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja Negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan	**Pasal 23** (Tetap)

Belanja Negara tahun yang lalu. ***)	
Pasal 23A Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan Negara diatur dengan undang-undang. ***)	**Pasal 23A** (Tetap)
Pasal 23B Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang. ***)	**Pasal 23B** (Tetap)
Pasal 23C Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.***)	**Pasal 23B** (Tetap)
Pasal 23D Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang. ***)	**Pasal 23D** (Tetap)
BAB VIIIA **BADAN PEMERIKSA KEUANGAN**	
Pasal 23E (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentangkeuangan	**Pasal 23E** (Tetap)

negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.***) (2) Hasil pemeriksa keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.***) (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.***)	
Pasal 23F (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.***) (2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.***)	**Pasal 23F** (Tetap)
Pasal 23G (1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.***) (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.***)	**Pasal 23G** (Tetap)

BAB IX KEKUASAAN KEHAKIMAN	
Pasal 24 (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.***) (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. ***) (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang. ****)	**Pasal 24** (Tetap)
Pasal 24A (6) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undangundang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-	**Pasal 24A** (1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. (2) (Lengkap) (3) (Lengkap)

undang. ***) (7) Hakim agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum ***) (8) Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden. ***) (9) Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung. ***) (10) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang. ***)	(4) (Lengkap) (5) (Lengkap)
Pasal 24B (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. ***) (2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta	**Pasal 24B** (Tetap)

memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela. ***) (3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. ***) (4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang. ***)	
Pasal 24C (7) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. ***) (8) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. ***)	**Pasal 24C** (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji peraturan perundang-undangan, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. (2) (Tetap) (3) (Tetap) (4) (Tetap) (5) (Tetap) (6) (Tetap)

(9) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden. ***) (10) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi. ***) (11) Hakim konstitusi harus memiliki intgeritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara. ***) (12) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang. ***)	
Pasal 25 Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diperhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.	**Pasal 25** (Tetap)
BAB IXA	

WILAYAH NEGARA)**	
Pasal 25A**)** Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.**)	**Pasal 25A****)** (Tetap)
BAB X **WARGA NEGARA DAN PENDUDUK**)**	
Pasal 26 (1) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara. (2) Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.**) (3) Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang.**)	**Pasal 26** (Tetap)
Pasal 27 (1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan	**Pasal 27** (Tetap)

pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. (2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. (3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.**)	
Pasal 28 Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.	**Pasal 28** (Tetap)
BAB XA **HAK ASASI MANUSIA**	
Pasal 28A Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya. **)	**Pasal 28A** (Tetap)
Pasal 28B (1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.**) (2) Setiap anak berhak atas kelangsungan	**Pasal 28B** (Tetap)

hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.**)	
Pasal 28C (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. **) (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya. **)	**Pasal 28C** (Tetap)
Pasal 28D (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.**) (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. **)	**Pasal 28D** (Tetap)

Pasal 28E (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadah menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkanya, serta berhak kembali. **) (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya. **) (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. **)	**Pasal 28E** (Tetap)
Pasal 28F Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia. **)	**Pasal 28F** (Tetap)
Pasal 28G (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan,	**Pasal 28G** (Tetap)

martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. **) (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yangmerendahkan derajat martabat menusia dan berhak memperoleh suaka politik darinegara lain. **)	
Pasal 28H (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. **) (2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. **) (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. **) (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut	**Pasal 28H** (Tetap)

tidak boleh diambil alih secara sewenangwenang oleh siapa pun. **)	
Pasal 28I (1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasarhukum yang berlaku surut, adalah HAM yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun. **) (2) Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. **) (3) Identitas budaya dan hak masyarakat dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. **) (4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. **) (5) Untuk menegakkan dan melindungi HAM sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan HAM dijamin, diatur, dan	**Pasal 28I** (Tetap)

dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. **)	
Pasal 28J (1) Setiap orang wajib menghormati HAM orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.**) (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. **)	**Pasal 28J** (Tetap)
BAB XI **AGAMA**	
Pasal 29 (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama	**Pasal 29** (Tetap)

serta beribadah menurut agama atau kepercayaannya tersebut.	
BAB XII **PERTAHANAN DAN KEAMANAN NEGARA**)**	
Pasal 30 (1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan Negara.**) (2) Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung.**) (3) Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara.**) (4) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan	**Pasal 30** (Tetap)

hukum. **) (5) Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara, serta hal-hal yang terkait dengan pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.**)	
BAB XIII **PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN****)**	
Pasal 31 (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.****) (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.****) (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan	**Pasal 31** (Tetap)

undang-undang.****) (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang- kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggapan pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaran pendidikan nasional.****) (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.****)	
Pasal 32 (1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.****) (2) Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kebudayaan nasional.****)	**Pasal 32** (Tetap)
BAB XIV **PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL****)**	

Pasal 33 (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. (2) Cabang cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. (3) Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.****) (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.****)	**Pasal 33** (Tetap)
Pasal 34 (1) Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh Negara.****) (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan	**Pasal 34** (Tetap)

martabat kemanusiaan. ****) (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. ****) (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.****)	
BAB XV **BENDERA, BAHASA DAN LAMBANG NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN**)**	
Pasal 35 Bendera Negara Indonesia ialah sang merah Putih.	**Pasal 35** (Tetap)
Pasal 36 Bahasa negara ialah Bahasa Indonesia.	**Pasal 36** (Tetap)
Pasal 36A Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika.***)	**Pasal 36A** (Tetap)
Pasal 36B Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya.**)	**Pasal 36B** (Tetap)

Pasal 36C Ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan diatur dengan undang-undang.**)	**Pasal 36C** (Tetap)
BAB XVI **PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR**	
Pasal 37 (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. ****) (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya. ****) (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurangkurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. ****) (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan	**Pasal 37** (Tetap)

dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. ****) (5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. ****)	
ATURAN PERALIHAN	
Pasal I Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.****)	**Pasal I** (Tetap)
Pasal II Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan Belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. ****)	**Pasal II** (Tetap)
Pasal III Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. ****)	**Pasal III** Ketentuan penyusunan rencana pembangunan nasional yang ada tetap berlaku sebelum garis-garis besar haluan negara dibentuk dan ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

ATURAN TAMBAHAN	
Pasal I Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003.****)	**Pasal I** Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara selambat-lambatnya tahun 2023.
Pasal II Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.****) Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-6 (lanjutan) tanggal 10 Agustus 2002 Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.****)	**Pasal II** (Tetap) Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-… tanggal … 2019 Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.
Ditetapkan di Jakarta **Pada tanggal 10 Agustus 2002.**	**Ditetapkan di Jakarta** **Pada tanggal … 2019.**
KETERANGAN : Perubahan UUD 45 dengan diberi tanda	**KETERANGAN :** Perubahan keempat UUD NRI Tahun 1945

bintang : * pada BAB, Pasal dan Ayat seperti; - Perubahan Pertama : * - Perubahan Kedua : ** - Perubahan Ketiga : *** - Perubahan Keempat : ****	yang dipertahankan diberi keterangan “(Tetap)”.

Biodata Penulis

Athira Hana Aprilia, lahir di Malang, 11 April 1998, adalah mahasiswa tingkat akhir Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Hana merupakan anggota tim dari delegasi Universitas Indonesia dalam *Academic Constitutional Drafting* MPR RI Tahun 2019. Karya tulis yang pernah dihasilkan antara lain sebagai berikut:

- "Tindak Pidana Korupsi oleh Korporasi dalam Sektor Swasta: Aktualisasi dan Relevansi" untuk Konferensi Mahasiswa Nasional Ekonomi Bebas Korupsi IX 2018 yang diselenggarakan oleh Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta;
- "Mitigasi Asimetri Informasi Transaksi Pinjam-Meminjam Daring di Indonesia melalui Pertanggungjawaban Hukum Perantara: Suatu Analisa Ekonomi" untuk Lomba Karya Tulis Ilmiah Stabilitas Sistem Keuangan 2019 yang diselenggarakan oleh Bank Indonesia.
- *"Applicable Law of Divorce with Foreign Elements in Indonesia"* untuk *The 10th CILS International Conference Politics & International Law: Confluence Role* 2019 yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Hana dapat dihubungi melalui email athirahanaa@gmail.com.

Anastasia Herma Desfira, lahir di Tangerang, 21 Desember 1997, merupakan mahasiswa tingkat akhir Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Anastasia merupakan anggota tim dari delegasi Universitas Indonesia dalam *Academic Constitutional Drafting* MPR RI Tahun 2019. Karya tulis yang pernah dihasilkan antara lain sebagai berikut:

- "Tindak Pidana Korupsi oleh Korporasi dalam Sektor Swasta: Aktualisasi dan Relevansi" untuk Konferensi Mahasiswa Nasional Ekonomi Bebas Korupsi IX 2018 yang diselenggarakan oleh Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta;
- "Reformulasi Keikutsertaan Transgender dalam Hukum Olahraga sebagai Rekonstruksi Paradigma Gender di Indoensia" untuk Lomba Karya Tulis Ilmiah Olimpus 2018 yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran;
- "Mitigasi Asimetri Informasi Transaksi Pinjam-Meminjam Daring di Indonesia melalui Pertanggungjawaban Hukum Perantara: Suatu Analisa Ekonomi" untuk Lomba Karya Tulis Ilmiah Stabilitas Sistem Keuangan 2019 yang diselenggarakan oleh Bank Indonesia.

Anastasia dapat dihubungi melalui email anastasiaherma@gmail.com

Jihan Amalia Siregar, lahir di Serang, 24 September 1998, adalah mahasiswa tingkat akhir Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jihan merupakan anggota delegasi dari tim Universitas Indonesia dalam *Academic Constitutional Drafting* MPR RI Tahun 2019. Menyenangi riset dan penulisan, Jihan telah menghasilkan beberapa karya tulis, di antaranya

- "Implementasi Kebijakan Transparansi Upah sebagai Upaya Penuntasan Gender *Wage Gap* demi Mendukung Peran Pekerja Perempuan" untuk Ginting & Reksodiputro *Essay Competition* 2019;
- "Urgensi Implementasi UNCITRAL *Model Law on Cross Border Insolvency* di Indonesia: Studi Komparasi Hukum Kepailitan Lintas Batas Indonesia dan Singapura" untuk Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune Vol. 2 No. 2 (2019);
- "Forum Aspirasi sebagai Bentuk Pelibatan Masyarakat dalam Proses Ratifikasi Perjanjian Internasional di Indonesia" untuk LKTI Parahyangan Legal Competition 2019;
- "Pengadaan Pusat Krisis Kekerasan Seksual di Kampus Demi Mewujudkan Ruang Pendidikan yang Aman di Indonesia" untuk Pemilihan Mahasiswa Berprestasi FH UI 2019;
- "Tinjauan Komitmen Negara dalam Menjamin Pelindungan Hukum Bagi Pekerja Migran Indonesia" untuk Jurnal Ikatan Penulis Mahasiswa Hukum Indonesia Vol. 1 No. 1 (2018);
- "Refleksi Dua Dekade Reformasi dalam Impunitas Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Papua: Sebuah Telisik Reflektif" untuk Bunga Rampai LK2 FH UI 2018;

- “Sistem Rehabilitasi Terpadu dan Pendidikan Vokasional sebagai Upaya Optimalisasi Rehabilitasi Penyalahgunaan Narkotika” untuk Kompetisi Esai Simposium Hukum Nasional FH UI 2018;
- “Gagasan *Constitutional Complaint* Pada Mahkamah Konstitusi Sebagai Bentuk Pelindungan Hak-Hak Konstitusional Bagi Warga Negara Di Daerah Tertinggal, Terluar, Dan Terdepan” untuk LKTI UIN *Law Fair* 2018;
- “Institusionalisasi *Difable Peer Counseling* sebagai Penguatan Kesehatan Mental bagi Pelajar Difabel di Perguruan Tinggi Indonesia” untuk LKTI Harmoni Kartika 2018; dan
- Analisis Yuridis terhadap Mekanisme Jalur Khusus dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana” untuk KKTI PRH UMY 2018.

Jihan dapat dihubungi melalui jimalsiregar@gmail.com.

Putik Bunga Pertiwi, lahir di Jakarta, 30 Mei 1998, adalah mahasiswa tingkat akhir Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Putik merupakan anggota tim delegasi Universitas Indonesia dalam *Academic Constitutional Drafting* MPR RI Tahun 2019. Karya tulis yang pernah dihasilkan antara lain:

- “Analisis Yuridis terhadap Mekanisme Jalur Khusus dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana” untuk Kompetisi Karya Tulis Ilmiah

Pekan Raya Hukum 2018 yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta; dan

- "Forum Aspirasi sebagai Bentuk Pelibatan Masyarakat dalam Proses Ratifikasi Perjanjian Internasional di Indonesia" untuk Lomba Karya Tulis Ilmiah Parahyangan *Legal Competition* 2019 yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Katholik Parahyangan, Bandung.

Putik dapat dihubungi melalui email putikbflo@gmail.com.

Sarah Safira Aulianisa, lahir di Jakarta, 28 Februari 1998, adalah mahasiswa tingkat akhir Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Sarah merupakan ketua tim delegasi Universitas Indonesia dalam *Academic Constitutional Drafting* MPR RI Tahun 2019. Menggeluti bidang penulisan dan penelitian hukum, karya tulis yang telah dihasilkan antara lain:

- "Analisis Yuridis terhadap Mekanisme Jalur Khusus dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana" untuk Kompetisi Karya Tulis Ilmiah Pekan Raya Hukum 2018 yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta;
- "Gagasan Pembentukan Badan Peradilan Khusus Pemilihan Umum sebagai Upaya Pemenuhan *Electoral Justice* dan Jaminan Kepastian Hukum terhadap Hak Pilih Warga Negara" untuk *Paper Competition of National Law Students Conference* 2018 yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya.

- "Institusionalisasi *Disability Peer Counseling* sebagai Penguatan Kesehatan Mental bagi Pelajar Difabel di Perguruan Tinggi Indonesia" untuk Lomba Karya Tulis Ilmiah Harmoni Inklusi 2018 yang diselenggarakan oleh Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- "Gagasan *Constitutional Complaint* pada Mahkamah Konstitusi sebagai Bentuk Pelindungan Hak-Hak Konstitusional bagi Warga Negara di Daerah Tertinggal, Terluar, dan Terdepan" untuk Lomba Karya Tulis Ilmiah UIN *Law Fair* 2018 yang diselenggarakan oleh Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta.
- "Mewujudkan Strategi Kolaborasi antar *Civitas Academica* sebagai Upaya Peningkatan Kualitas Riset dan Optimalisasi Pengembangan Iptek Di Indonesia" untuk Pemilihan Mahasiswa Berprestasi Fakultas Hukum Universitas Indonesia Tahun 2019.
- *"Indonesia's State Censorship in the Era of Network Society"* untuk *The 3rd International Conference on Law and Governance in a Global Context* (ICLAVE) 2019 yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- "Menakar Kompabilitas Transplantasi *Omnibus Law* dalam Konteks Peraturan Perundang-undangan dengan Sistem Hukum Indonesia" untuk Konferensi Ilmiah Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM Tahun 2019 yang diselenggarakan oleh Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia.

Sarah dapat dihubungi melalui email sarhsafira@gmail.com.