

**REKONSTRUKSI KELEMBAGAAN DAN KEWENANGAN
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN INDONESIA**

TESIS



OLEH :

NAMA MHS. : HARRY SETYA NUGRAHA, S.H
NO. POKOK MHS. : 15912079
BKU : HTN / HAN

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2017



**REKONSTRUKSI KELEMBAGAAN DAN KEWENANGAN MAJELIS
PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN INDONESIA**

Oleh :

Nama Mhs. : Harry Setya Nugraha S.H.
No. Pokok Mhs. : 15912079
BKU : HTN / HAN

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis

Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing:

Prof. Dr. Ni matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 4 Februari 2017

Mengetahui

Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Frianita, M.A., M.H., Ph.D.



**REKONSTRUKSI KELEMBAGAAN DAN KEWENANGAN MAJELIS
PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN INDONESIA**

Oleh :

Nama Mhs. : Harry Setya Nugraha S.H.
No. Pokok Mhs. : 15912079
BKU : HTN / HAN

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan
dinyatakan LULUS pada 18 Februari 2017
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum**

Pembimbing

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 27 Februari 2017

Anggota Penguji I

Dr. Saifuddin, S.H., M.Hum

Yogyakarta, 27 Februari 2017

Anggota Penguji II

Dr. Ridwan HR S.H., M.Hum

Yogyakarta, 25 Februari 2017

Mengetahui

Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

SURAT PERYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM
INDONESIA

Bismillahirrahmanirrahim

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya:

Nama : Harry Setya Nugraha, S.H
No. Mahasiswa : 15912079

Adalah benar-benar mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan Judul:

REKONSTRUKSI KELEMBAGAAN DAN KEWENANGAN MAJELIS
PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM SISTEM KETATANEGARAAN
INDONESIA.

Karya ilmiah ini saya ajukan kepada TIM Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan 'penjiplakan karya ilmiah (plagiat)';
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini adalah pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum UII dan perpustakaan dilingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas (terutama pernyataan pada butir no. 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menanda-tangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim' Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/ terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di: Yogyakarta
 Pada Tanggal: 4 Februari 2017

Pernyataan



Harry Setya Nugraha, S.H

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Harry Setya Nugraha, S.H
2. Tempat Lahir : Bangko, Jambi
3. Tanggal Lahir : 22 April 1993
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Alamat Domisili : Dn. Sonosewu, RT. 5 RW. 16 Patangpuluhan,
Kabupaten Bantul, Yogyakarta
6. Alamat Asal : Jl. Button RT 21 No.53 Kecamatan Jelutung,
Kelurahan Payo Lebar, Simpang Kawat, Kota
Jambi
7. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD Negeri 52 Kota Jambi
 - b. SLTP : SMP Islam Al-Falah Kota Jambi
 - c. SLTA : SMA Negeri 5 Kota Jambi
 - d. S1 : Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
8. Pengalaman Organisasi
 - a. Himpunan Mahasiswa Islam Komisariat FH UII sebagai Sekretaris Unit
(Periode 2012-2013)
 - b. Lembaga Eksekutif Mahasiswa FH UII sebagai Kepala Departemen
Pengembangan Sumber Daya Mahasiswa (Periode 2013-2014); dan
Ketua Umum (Periode 2014-2015).
 - c. Forum Kajian dan Penulisan Hukum LEM FH UII (FKPH LEM FH UII).
 - d. Bidang Kajian Strategis (KASTRAT) HMI Cabang Yogyakarta (Periode
2015-2016).

- e. Ikatan Mahasiswa Magister Hukum UII sebagai Wakil Ketua (Periode 2015-216)

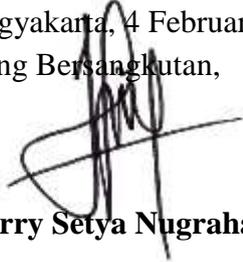
9. Prestasi Akademik

- a. Juara 1 Penelitian Hukum Aktual FH UII Tahun 2012
- b. Juara 2 Debat Internal FKPH LEM FH UII Tahun 2012
- c. Juara 3 Karya Tulis Ilmiah KERTAS NASIONAL di Universitas Hassanudin Makassar Tahun 2013
- d. Juara 3 Kompetisi Essay GRADASI LEM UII Tahun 2013
- e. 3 Besar Kompetisi *Constitutional Drafting* dan Sidang Semu MPR RI di Universitas Padjajaran Bandung Tahun 2014.

10. Publikasi Ilmiah

- a. Jurnal *Ius Quia Iustum* Edisi Okt. 2013: Pemberian *legal standing* kepada perseorangan atau kelompok masyarakat dalam usul pembubaran partai politik.
- b. Jurnal *Ius Quia Iustum* Edisi Juli 2015: *Redesain* Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Penyelesaian Sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia.
- c. Buku Bunga Rampai: Problematika Ketetapan MPR dalam Perundang-undangan Indonesia: Meninjau Ulang Kedudukan TAP MPR dalam Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Yogyakarta, 4 Februari 2017
Yang Bersangkutan,


Harry Setya Nugraha, S.H

MOTTO

Khoirunnas anfa uhum linnas

(Sebaik-baiknya manusia adalah ia yang bermanfaat bagi manusia lainnya)

Be True is not easy, but it must!

(Menjadi benar itu tidak mudah, tetapi harus!)

Tidak ada kerja keras yang berkhianat ketika semua itu kita **yakin**kan dengan iman, **usaha**kan dengan ilmu, dan **disampaikan** melalui amal

YAKIN USAHA SAMPAI!!!

PERSEMBAHAN

**Kupersembahkan dan kuhadiahkan pemikiran sederhana ini khusus
kepada:**

**Ke-dua orang tua tercinta yang telah mengajarku betapa pentingnya
tanggungjawab dan arti ketulusan yang sebenarnya
(Bapak Edy Suharno & Ibu Prasetiawati S.Pd)**

Kuhadiahkan pula pemikiran sederhana ini kepada:

- ✓ *Generasi pecinta ilmu & para pejuang keadilan*
- ✓ *Almamater tercinta, Universitas Islam Indonesia*

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr. Wb

Puji syukur alhamdulillah penulis ucapkan kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat, taufiq dan hidayah-Nya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan karya ilmiah berupa Tesis yang berjudul **“Rekonstruksi Kelembagaan Dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”**. Tak lupa shalawat beserta salam semoga tetap terlimpah curahkan kepada Nabi Muhammad SAW yang dengan gigihnya mengarahkan umat manusia melangkah dari zaman kebiadaban menuju zaman penuh peradaban.

Skripsi ini disusun untuk memenuhi persyaratan akademis dalam memperoleh gelar Strata 2 (S2) Magister Hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sebagaimana manusia lainnya, penulis menyadari segala kekurangan dan ketidaksempurnaan dalam penulisan skripsi ini, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima untuk kemajuan proses belajar penulis kelak di kemudian hari.

Pada kesempatan kali ini pula penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Allah SWT, yang telah memberi nikmat iman, nikmat ilmu dan nikmat kesehatan sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan penuh rasa syukur;
2. Kedua orang tuaku tercinta, Bapak Edy Suharno dan Ibu Prasetiawati, S.Pd yang selalu dengan penuh rasa ikhlas mendorong anaknya melalui doa, motivasi dan tindakan untuk mencapai cita-cita;
3. Saudaraku tersayang, kak Eka Aditya Kusuma, S.Pd dan Mas Rizky Armaidly yang selalu mampu menempatkan dirinya dengan baik sebagai seorang kakak ketika penulis butuhkan;
4. Alifia Trisna Dheyanti, S.E, teman hidup penulis selama 1,5 tahun terakhir yang penuh dengan rasa sabar mendampingi penulis untuk menyelesaikan studi S2 dan menjadi teman hidup penulis pula dalam mengembangkan diri

agar menjadi pribadi yang lebih baik dalam segala hal. *Terimakasih untuk semuanya dan tetaplah menjadi “peringat yang baik”*.☺

5. Prof. Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum selaku dosen pembimbing yang tidak saja berhasil menjadi sorang pengajar, tetapi juga berhasil menjadi seorang pendidik. Sehingga bukan saja Thesis ini yang dapat penulis selesaikan, melainkan semangat untuk menjadi pribadi yang lebih baikpun penulis dapatkan;
6. Dr. Aunur Rahim Faqih, SH., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
7. Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D selaku Direktur Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
8. Dr. Saifuddin, SH., M.Hum; Sri Hastuti Puspitasari, SH.,M.H dan; Anang Zubaidy, SH., M.H selaku orang tua ke-dua ketika berada diperantauan yang berhasil menjadi pendidik bukan saja didalam kelas tetapi juga diluar kelas bagi penulis;
9. Sahabat dalam segala hal, teman belajar dan teman dalam mengembangkan diri di Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum UII, Allan Fatchan Ghani Wardhana, S.H., M.H; Despan Heriansyah, S.Hi., M.H; Bang Ali Rido, S.H; Bang Jamaluddin Ghafur, S.H., M.H; Bang Sadzali, Lc., MH; Yasin Al-Arief, S.H; Aulia Rifky, S.H; Maryam Nur Hidayati, S.H; Adlina Adelia, S.H; Raisa Rizani, S.H; Mbak Sari Astuti, S.E; Bu Dessy Ariani, S.H., M.H; dan Mbak Dian Kus Pratiwi, S.H., M.H, terimakasih untuk persahabatan, ilmu dan keceriaannya selama ini.
10. Sahabat-sahabat seperjuangan penulis lainnya yang sampai saat tesis ini diselesaikan, masih berkenan menjadi teman cerita yang baik bagi penulis. Terimakasih Lintang Kinasih W; Khoriri Fitriana, S.H; Catur Septiana, S.H; Nia Isniani. Terimakasih untuk semua yang telah kalian berikan. Jika kebanyakan teman baik hanya tau kisah-kisah hebatku, tetapi kalian justru menjadi bagian dari kisah hebat itu.
11. Seluruh sahabat-sahabat Magister Hukum Universitas Islam Indonesia angkatan 35 yang tidak dapat satu persatu disebutkan dalam tulisan ini. Yang terpenting dan harus selalu diingat adalah bahwa perjuangan kita tidak

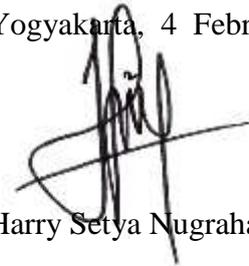
berakhir hanya sampai disini kawan. Kehidupan baru telah menanti kita diluar sana. Mari bersama gunakan nikmat ilmu yang telah Allah berikan kepada kita pada tempatnya, karena sebuah ilmu tanpa amal ibarat pohon yang berdiri tanpa buahnya.

12. Semua pihak yang berkontribusi bagi penulis. Terimakasih telah menjadi guru bagi penulis. Semoga kita dapat mengejar dunia dan memperoleh surga sebagai hadiahnya. Amiin.

Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang turut berpartisipasi dalam penulisan hukum ini, semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembaca.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb

Yogyakarta, 4 Februari 2017



Harry Setya Nugraha, S.H

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
LEMBAR ORISINILITAS	iv
CURRICULUM VITAE	v
MOTTO	vii
PERSEMBAHAN	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xii
ABSTRAK	xvi
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Tinjauan Pustaka/ Orisinilitas Penelitian	11
E. Kerangka Teori.....	18
F. Definisi Operasional.....	42
G. Metode Penelitian.....	42
H. Sistematika Penulisan.....	45
BAB II. TINJUAN UMUM	47
A. Teori Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi	47
1. Kedaulatan Rakyat	47
a. Pengertian dan hakikat	47

b.	Sejarah lahirnya paham kedaulatan rakyat di Indonesia ...	50
c.	Perumusan kedaulatan rakyat dalam UUD 1945	55
2.	Demokrasi Sebagai Perwujudan Kedaulatan Rakyat.....	58
a.	Pengertian.....	58
b.	Prinsip-prinsip dasar demokrasi	61
c.	Nilai-nilai demokrasi.....	65
d.	Sejarah perkembangan demokrasi di Barat	69
e.	Pelaksanaan demokrasi di Indonesia.....	75
B.	Teori Lembaga Negara.....	85
1.	<i>Trias Politica</i> Lembaga Negara	85
2.	Pengertian dan Konsepsi tentang Lembaga Negara.....	89
3.	Sejarah dan Perkembangan Singkat Lembaga-lembaga Negara Sebelum Perubahan UUD 1945	94
4.	Sejarah dan Perkembangan Singkat Lembaga-lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945	108
C.	Cita Negara.....	119
1.	Pengertian.....	119
2.	Proses terbentuknya Cita Negara dan Beberapa Bentuknya..	121
a.	Aliran Perseorangan/ Individualistik.....	123
b.	Aliran golongan dari negara (<i>class theory</i>).....	124
c.	Aliran Integralistik	126
3.	Pembahasan Cita Negara di BPUPKI	127
4.	Catatan terhadap Cita Negara Integralistik dalam UUD 1945	141

D. Teori Rekonstruksi	144
1. Pengertian Konstruksi	144
2. Pengertian, Hakekat dan Batasan Rekonstruksi.....	146
BAB III. KELEMBAGAAN DAN KEWENANGAN MPR DALAM SISTEM	
KETATANEGARAAN INDONESIA DARI WAKTU KE WAKTU.....	149
A. MPR dalam Pembahasan BPUPKI	149
B. MPR Setelah Proklamasi Kemerdekaan Sampai keluarnya Dekrit Presiden.....	156
C. MPR Setelah Dekrit Presiden.....	162
D. MPR Hasil Pemilu Orde Baru (1971-1997).....	174
E. MPR Pasca Reformasi (1998-2002)	183
F. MPR Hasil Perubahan ke-Empat UUD 1945 (2002-sekarang).....	187
BAB IV. PEMBAHASAN.....	193
A. Urgensi Rekonstruksi Terhadap Kelembagaan dan Kewenangan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.....	193
1. Urgensi Secara Filosofis	201
2. Urgensi Secara Historis.....	207
3. Urgensi Secara Sosiologis-Politis	216
B. <i>Ius Constituendum</i> Kelembagaan dan Kewenangan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia	224
1. <i>Ius Constituendum</i> Kelembagaan MPR	225
a. Kedudukan.....	225
b. Keanggotaan.....	241
2. <i>Ius Constituendum</i> Kewenangan MPR	254

a. Mengubah dan menetapkan UUD 1945	254
b. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.....	256
c. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD 1945	259
d. Memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD 1945	261
e. Membuat dan menetapkan GBHN bersama-sama dengan Presiden dan pimpinan lembaga-lembaga negara	262
f. Menyelesaikan konflik antar lembaga negara, antar lembaga negara dan komisi negara atau antar komisi negara.....	280
BAB V. PENUTUP.....	288
A. Kesimpulan.....	288
B. Saran.....	292
DAFTAR PUSTAKA	293

ABSTRAK

Pasca dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945, terjadi dekonstruksi terhadap kelembagaan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebelumnya, MPR diposisikan sebagai Lembaga Tertinggi Negara pelaksana tunggal kedaulatan rakyat, namun setelah dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945, MPR tidak lagi diposisikan sebagai Lembaga Tertinggi Negara pelaksana tunggal kedaulatan rakyat. Dari satu perspektif, dekonstruksi tersebut memberikan dampak positif terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Namun dalam perspektif yang lain (seiring berjalannya dinamika ketatanegaraan Indonesia), dekonstruksi tersebut justru menimbulkan berbagai permasalahan baru. Hal ini kemudian membuat penulis tertarik untuk melakukan penulisan hukum dengan judul “Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia” dengan tiga fokus permasalahan yaitu: *pertama*, bagaimana kelembagaan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dari waktu ke waktu?; *kedua*, mengapa perlu dilakukan rekonstruksi terhadap kelembagaan dan kewenangan MPR?; dan *ketiga* bagaimana *ius constituendum* kelembagaan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia? Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Metode pengumpulan data menggunakan teknik studi dokumen dan analisis data dengan sistem dekriptif-kualitatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan historis dan pendekatan konsep. Hasil dari penulisan hukum ini diantaranya: *pertama*, perjalanan kelembagaan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan dapat dibagi kedalam 6 periodisasi dan dari 6 periode tersebut, kelembagaan dan kewenangan MPR belum pernah menjelma menjadi kelembagaan sebagaimana yang dicita-citakan oleh *founding fathers* ketika awal pembentukannya; *kedua*, urgensi dilakukannya rekonstruksi terhadap kelembagaan dan kewenangan MPR dapat terlihat baik secara filosofis, historis maupun sosiologis-politis; dan *ketiga*, berkenaan dengan *ius constituendum* kelembagaan MPR, kedepan MPR perlu diposisikan sebagai Lembaga Negara dengan kewenangan tertinggi. Keanggotannya pun akan kembali diramaikan dengan kehadiran utusan golongan. Sementara berkenaan dengan *ius constituendum* kewenangan MPR, terdapat 2 (dua) kewenangan tambahan yang melekat pada MPR disamping kewenangan yang telah ada saat ini, yakni kewenangan dalam membuat dan menetapkan GBHN bersama-sama dengan Presiden dan pimpinan lembaga negara, serta menyelesaikan konflik yang terjadi antar lembaga negara, antar lembaga negara dan komisi negara atau antar komisi negara.

Kata Kunci: Rekonstruksi, Kelembagaan, Kewenangan, MPR

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sepanjang perjalanan sistem ketatanegaraan di Indonesia yang terhitung sejak kemerdekaan Republik Indonesia hingga saat ini, satu dari sekian banyak lembaga negara yang mendapatkan banyak sorotan publik oleh karena kedudukan dan kewenangannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia. Bagaimana tidak, dalam sejarahnya (sebelum reformasi), MPR dalam konteks yang global dapat dikatakan sebagai lembaga negara yang “unik”.¹ Unik dalam hal ini dikarenakan MPR merupakan lembaga perwakilan yang kedudukannya berada diatas parlemen (Dewan Perwakilan Rakyat). Biasanya, parlemen dianggap sebagai satu-satunya wadah yang mencakup wakil-wakil yang dipilih dalam suatu pemilihan umum. Akan tetapi, “wakil rakyat” dalam MPR terdiri dari anggota, baik yang dipilih dalam suatu pemilihan umum maupun mencakup anggota yang diangkat.²

Selain keunikan dalam hal keanggotaan, MPR juga memiliki keunikan lain berkenaan dengan kelembagaan dan kewenangannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Ketika itu, MPR merupakan satu-satunya lembaga tertinggi negara yang memiliki kewenangan penuh dalam melaksanakan kedaulatan rakyat. Penyebutan MPR sebagai lembaga tertinggi negara saat itu

¹ M. Syafi' Anwar (Editor), *Menggapai Kedaulatan Rakyat 75 Tahun Prof. Mirriam Budiardjo*, Majalah Berita Mingguan Ummat kerjasama dengan Mizan Pustaka, Kronik Indonesia Baru, Jakarta, 1998. Hlm 169. Dalam Putera Astomo, *Hukum Tata Negara Teori dan Praktek*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014. Hlm 153

² *Ibid*

didasarkan pada bunyi Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar (UUD) Tahun 1945 yang asli³ dan bunyi Penjelasan pada bagian Sistem Pemerintahan Negara butir III yang menggariskan bahwa “Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat”, yang kemudian dimasukkan juga di dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966.⁴

Keunikan dalam hal kelembagaan dan kewenangan yang demikian itu dilekatkan pada MPR bukan tanpa alasan. Dalam sidang-sidang persiapan kemerdekaan terungkap bahwa para *founding fathers* sama sekali tidak berfikir untuk menjadikan Amerika dan Eropa Barat sebagai *role model* ketatanegaraan Indonesia Merdeka. Trauma penjajahan Belanda dan situasi pembahasan di bawah kekuasaan Jepang menjadikan rapat-rapat pembahasan konstitusi dipenuhi retorika anti liberalisme dan anti demokrasi barat.⁵

Sebagai bentuk penolakan terhadap paham liberalisme dan demokrasi barat tersebut, muncul suatu keinginan dari *founding fathers* untuk menjelmakan aspirasi rakyat kedalam bentuk yang berupa perwakilan. Keinginan tersebut pertama kali dicetuskan oleh Soekarno dalam pidato bersejarah 1 Juni 1945 saat pembahasan pembahasan Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Penjelmaan aspirasi tersebut kemudian diterjemahkan kedalam lembaga bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat. Satu Prinsip yang mendasari sistem

³ Bunyi Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945: Kedaulatan Rakyat ada ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

⁴ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Cet 1, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010. Hlm 31

⁵Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)- Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Sekretariat Republik Indonesia, 1998. Hlm 22.

permusyawaratan itu ialah sila ketiga, tentang mufakat dan demokrasi. Di dalamnya terkandung prinsip kebersamaan di dalam bernegara.⁶

Sejalan dengan konsepsi Soekarno tersebut, M. Yamin kemudian juga menyatakan bahwa liberalisme dan demokrasi barat merupakan paham yang harus ditolak. Negara Indonesia yang akan dilahirkan hendaknya dibentuk berdasar “keputusan bermusyawarah” dan di dalamnya selalu mewujudkan semangat permusyawaratan.⁷ Lebih lanjut, M. Yamin menyatakan bahwa prinsip yang mendasari sistem permusyawaratan itu ialah Peri Kerakyatan yang terdiri dari permusyawaratan, perwakilan dan kebijaksanaan.⁸

Pendiri bangsa lainnya, Soepomo dalam sidang BPUPKI menguatkan dengan pendapatnya yang pada intinya mengatakan bahwa individualisme dan liberalisme dalam kenyataannya telah memisahkan individu dengan masyarakat serta membuat individu menjadi terasing dengan sekitarnya dan berhadapan *vis a vis* negara. Sistem yang demikian itu oleh Soepomo dikatakan sebagai penyebab lahirnya imperialisme dan sistem memeras (*uitbultings system*) tetap “membikin kacau balaunya dunia lahir dan batin”.⁹

Dari berbagai penolakan terhadap sistem yang demikian itu, Yamin pun pada akhirnya menyampaikan bahwa MPR merupakan lembaga yang dinilai tepat dan mampu membawa aspirasi masyarakat yang ketika itu

⁶Samsul Wahidin, *MPR dari Masa ke Masa*, Bina Aksara, Jakarta, 1986. Hlm. 69. Dalam Riri Nazriyah, *MPR: Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007. Hlm. 50

⁷*Ibid.*

⁸Riri Nazriyah, *MPR: Kajian Terhadap..., Op. Cit.* Hlm 51

⁹Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati, *Risalah Sidang Badan..., Op.Cit.* Hlm. 52-4

diidentikkan dengan kedaulatan rakyat serta dinilai dapat membawa masyarakat untuk merasakan keadilan.¹⁰

Berbagai konstruksi pemikiran yang demikian itulah kemudian menciptakan kelembagaan MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*) yang memegang kekuasaan tertinggi negara (*Die gezaamte Staatsgewalt kuueght allein bei de Majelis*),¹¹ yang kemudian diterjemahkan dalam bunyi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Dengan komposisi keanggotaan MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan,¹²serta memiliki kewenangan dalam menetapkan UUD, menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN),¹³dan memilih Presiden serta Wakil Presiden dengan suara terbanyak.¹⁴

Namun pasca reformasi (tepatnya dalam Sidang Tahunan 2001), MPR memutuskan untuk menyempurnakan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 lama dan menggantinya menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut UUD”. Perubahan tersebut mengisyaratkan bahwa kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara dan tidak lagi memegang kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.¹⁵ Dengan kata lain, MPR pasca perubahan UUD 1945 merupakan lembaga

¹⁰*Ibid*

¹¹ Saldi Isra, Kata Pengantar dalam buku Charles Simabura, *Parlemen Indonesia: Lintasan Sejarah dan Sistemnya*, Rajawali Pers, Yogyakarta, 2011. Hlm v.

¹² Lihat Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945

¹³ Lihat Pasal 3 Undang-Undang Dasar Tahun 1945

¹⁴ Lihat Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945

¹⁵Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007. Hlm 95

negara yang sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya seperti: Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY).¹⁶

Perubahan kedudukan tersebut juga berimplikasi pada kewenangan dan keanggotaan MPR. Dalam hal kewenangan, MPR kini tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden, tidak lagi berwenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya selama tidak ada usulan dari DPR setelah MK memeriksa, mengadili dan memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden bersalah, serta tidak lagi berwenang membuat dan menetapkan GBHN.¹⁷ Wewenang yang masih melekat pada MPR adalah mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945¹⁸ (UUD NRI 1945)¹⁹, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden,²⁰ dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD²¹. Sementara dalam hal keanggotaan, yang semula MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang, kini keanggotaan MPR hanya

¹⁶ Dapat kita lihat dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD: “MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara”. Demikian pula dalam Ketetapan MPR Nomor II/MPR/2003 tentang Perubahan Kelima Atas Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor II.MPR/1999 yang semula berbunyi “Majelis adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dan merupakan lembaga tertinggi negara, pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat”, diubah menjadi selengkapanya berbunyi “Majelis adalah lembaga negara, pemegang, dan pelaksana kedaulatan rakyat menurut ketentuan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945”.

¹⁷ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) adalah penyebutan bagi Undang-Undang Dasar Tahun 1945 hasil perubahan.

¹⁸ Ni'matul Huda, *Loc. Cit*

¹⁹ Lihat Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

²⁰ Lihat Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

²¹ Lihat Pasal 3 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dalam undang-undang.²²

Kedudukan dan kewenangan MPR yang demikian itu memunculkan suatu pertanyaan tentang siapa kemudian yang memainkan peran sebagai pelaksana kedaulatan rakyat di Indonesia? Dibalik keaburan mengenai siapa lembaga yang bertugas menjalankan kedaulatan rakyat tersebut, Bagir Manan berpendapat bahwa dekonstruksi terhadap kelembagaan MPR menjadikan MPR bukan lagi sebagai satu-satunya lembaga yang memainkan peran sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintah (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk serta bertanggungjawab kepada rakyat.²³

Selain alasan untuk menyudahi praktik penyelewengan yang dilakukan MPR oleh karena kekuasaannya yang begitu besar ketika itu,²⁴ mendudukan MPR tidak lagi sebagai satu-satunya lembaga yang berperan sebagai pelaksana kedaulatan rakyat juga dimaksudkan agar diantara lembaga negara bisa saling mengawasi dan mengimbangi.

Namun seiring berjalannya waktu, beberapa permasalahan ketatanegaraan justru kemudian bermunculan. Permasalahan-permasalahan sebagaimana penulis maksud *pertama*, persoalan dengan hadirnya beberapa lembaga negara yang tidak diawasi oleh lembaga setingkat maupun oleh

²² Lihat Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

²³ Bagir Manan, *DPR, DPR dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003. Hlm. 74

²⁴ Salah satu bentuk penyelewengan yang dilakukan oleh MPR ketika itu adalah pemberian kekuasaan tidak terbatas kepada Presiden melalui TAP MPR Nomor. V/MPR/1998 tentang Pemberian Tugas dan Wewenang Khusus kepada Presiden/Mandataris MPR dalam Rangka Penyuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional Sebagai Pengamalan Pancasila. Dalam Putera Astomo, *Hukum Tata Negara...*, *Op.Cit.* Hlm. 172

rakyat secara langsung. Lembaga yang penulis maksud adalah MA, MK maupun KY. Perlu diketahui bahwa semula, KY merupakan lembaga yang diberikan kewenangan untuk mengawasi perilaku hakim (MA dan MK), namun sejak jatuh putusan dikabulkannya permohonan *judicial review* oleh MK, kewenangan mengawasi perilaku hakim sudah dinyatakan inskonstitusional dan tidak berlaku lagi.²⁵ Dengan demikian, ada kekosongan aturan hukum untuk mengawasi perilaku hakim secara ekstern. Sebaliknya, KY sebagai lembaga yang bertugas untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim²⁶ pun merupakan lembaga yang sampai saat ini belum diberikan pengawasan terhadapnya baik oleh lembaga setingkat maupun oleh rakyat secara langsung.

Kedua, persoalan dengan “absen”nya lembaga yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan konflik yang terjadi antar lembaga negara, antara lembaga negara dengan komisi negara atau antar komisi negara yang tidak termasuk kedalam kualifikasi sengketa kewenangan lembaga negara. Berkenaan dengan hal ini, perlu diketahui bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 24C UUD NRI 1945, MK hanya diberikan kewenangan untuk memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diatur dalam UUD NRI 1945. Selain itu, MK sendiri merupakan lembaga yang juga tidak dapat dijadikan sebagai obyek sengketa kewenangan lembaga negara oleh karena kewenangan menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara tersebut melekat pada dirinya. Sementara dalam praktinya, bukan tidak mungkin MK sendirilah yang menjadi obyek konflik antara dirinya dengan

²⁵ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006

²⁶ Lihat Pasal 24B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

lembaga negara yang lainnya. Sebagai contoh apabila putusan MK terhadap suatu ketentuan tidak segera dilaksanakan oleh lembaga yang seharusnya melaksanakan putusan tersebut. Di awal tahun 2015 lalu, hal ini sempat terjadi manakala ketika MK memberikan putusan yang bersifat final dan mengikat terkait upaya peninjauan kembali (PK) dapat dilakukan lebih dari sekali namun putusan tersebut tidak dilaksanakan oleh pelaksana undang-undang baik MA, Kepolisian, Kejaksaan dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)²⁷

Ketiga, persoalan hubungan antara MPR dan Presiden dalam rangka pelaksanaan kedaulatan rakyat. Sebagaimana diketahui bahwa ketika MPR masih berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, Presiden adalah mandataris MPR. Dengan begitu, atas nama MPR Presiden menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh MPR. Pelaksanaan haluan negara tersebut juga diiringi dengan pertanggungjawaban yang harus diberikan oleh Presiden kepada MPR diakhir masa jabatannya.

Kini, oleh karena MPR tidak lagi diposisikan sebagai lembaga tertinggi negara, Presiden memiliki hak untuk menentukan arah tersendiri dalam melaksanakan pembangunan nasional yang dibuat olehnya, disetujui bersama-sama dengan DPR dan ditetapkan melalui undang-undang. Arah pembangunan nasional inilah yang saat ini akrab dikenal sebagai Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang kemudian diturunkan menjadi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).

²⁷sp.beritasatu.com/politikdanhukum/putusan-mk—tidak-segera-dilaksanakan-pemerintah-gunakan-pp-sebagai-jalan-tengah/74559 [Diakses pada 6 Oktober 2016]

Pertanyaan yang kemudian muncul adalah, sudahkan RPJPN dan/atau RPJMN tersebut merepresentasikan keinginan rakyat sekaligus dapat menjadi bentuk pengejawantahan kedaulatan rakyat secara ideal? Bukankah Presiden dan DPR merupakan kelembagaan politik yang bisa jadi dalam penyusunan RPJPN, terjadi suatu transaksi-transaksi politik yang justru berpotensi menciderai hakekat kedaulatan rakyat? Kemudian, bagaimana cara masyarakat dalam menuntut kedaulatannya berkenaan dengan upaya mereka untuk melakukan monitoring dan evaluasi terhadap RPJPM dan/atau RPJMN yang telah dijalankan oleh Presiden? Pertanyaan-pertanyaan inilah yang sekiranya sampai saat ini masih menjadi pertanyaan yang sangat sulit untuk dijawab secara obyektif.

Keempat, keanggotaan MPR saat ini belum mewakili seluruh elemen masyarakat sehingga membuat kelembagaan MPR belum menjadi “penjelmaan rakyat” yang sesungguhnya. Hal ini karena meskipun anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, dalam kenyataannya sebagian dari mereka yang mewakili daerah dengan menjadi anggota DPD merupakan orang-orang yang sebelumnya aktif di partai politik dan pernah menjadi anggota DPR yang diusung oleh partai politik tertentu. Masih terdapat golongan masyarakat yang belum terwakili dalam keanggotaan MPR. Golongan masyarakat yang belum terwakili tersebut misalnya golongan masyarakat dari unsur keagamaan, kesatuan masyarakat hukum adat, dan masyarakat yang mempunyai aspirasi tertentu. Jika kita konsisten pada semangat pembentukan MPR yang sengaja dibentuk agar mampu menjadi “rumah rakyat” dan “penjelmaan rakyat”, sudah seharusnya

komposisi/susunan keanggotaannya mencerminkan atau merepresentasikan seluruh rakyat Indonesia.

Berbagai persoalan yang penulis uraikan diatas sudah barang tentu merupakan dampak panjang atas pelaksanaan kedaulatan rakyat yang saat ini sedang dipraktikkan. Guna menyelesaikan persoalan-persoalan tersebut, muncul ide atau gagasan dari penulis untuk melakukan pembenahan terhadap konstruksi (rekonstruksi) kelembagaan dan kewenangan MPR sebagai salah satu aktor pelaksana kedaulatan rakyat di Indonesia. Untuk melihat seberapa penting rekonstruksi tersebut dilakukan dan bagaimana konstruksi ideal kelembagaan dan kewenangan MPR kedepan sehingga mampu menjawab persoalan-persoalan tersebut, Penulis bermaksud menelitinya lebih dalam dengan melakukan penulisan hukum yang berjudul **”Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah di atas, dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana kelembagaan dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dari waktu ke waktu?
2. Mengapa perlu dilakukan rekonstruksi terhadap kelembagaan dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia?
3. Bagaimana *ius constituendum* kelembagaan dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui:

1. Kelembagaan dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dari waktu ke waktu.
2. Urgensi dilakukannya rekonstruksi terhadap kelembagaan dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
3. *Ius constituendum* kelembagaan dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

D. Tinjauan Pustaka/ Orisinilitas Penelitian

Sepanjang pengamatan penulis, pernah ada tulisan hukum mengenai gagasan dilakukannya rekonstruksi terhadap kelembagaan MPR dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Namun jika penulis identifikasi, tulisan tersebut bukanlah hasil penelitian yang dilakukan secara mendalam melainkan hanya kajian konseptual (hasil pemikiran). Penulis simpulkan demikian karena penulis tidak menemukan adanya metode penelitian yang digunakan untuk mengkaji dan memunculkan gagasan di dalam tulisan hukum tersebut. Kajian konseptual tersebut ditulis oleh Widayati dalam Prosiding Seminar Nasional Pengembangan Epistemologi Ilmu Hukum dengan judul “Rekonstruksi Kelembagaan MPR”.

Kajian konseptual tersebut menjelaskan bahwa MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat, anggotanya harus mencerminkan seluruh elemen masyarakat. Saat ini anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD, masih

terdapat elemen masyarakat yang belum terwakili di MPR. Oleh karena itu dua hal penting yang perlu menjadi obyek rekonstruksi atas kelembagaan MPR di dalam kajian tersebut adalah: pertama berkenaan dengan upaya untuk menghidupkan kembali utusan golongan guna mengakomodir elemen masyarakat yang belum terwakili di MPR, dan kedua menghidupkan kembali budaya musyawarah dalam pengambilan keputusan yang saat ini sudah dianggap lama ditinggalkan oleh MPR.²⁸

Selain itu, adapula penelitian yang juga ditulis juga oleh Widayati beserta dua rekan lainnya masing-masing bernama Absori dan Aidul Fitriyada Azhari. Penelitian tersebut dimuat dalam Jurnal Media Hukum Vol. 21 No.2 Desember 2014 dengan judul “Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”. Dalam format yang lain, penulis juga mendapati bahwa penelitian dengan judul “Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia” tersebut merupakan Disertasi yang ditulis oleh Widayati yang kemudian dibukukan dan diterbitkan oleh Genta Publishing pada tahun 2015. Sebagaimana judulnya, penelitian ini bertitik fokus kajian terhadap upaya untuk merekonstruksi kedudukan TAP MPR. Dalam kesimpulan penelitian tersebut, dikatakan bahwa rekonstruksi ketetapan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dapat dilakukan dengan terlebih dahulu melakukan rekonstruksi kelembagaan MPR dan kewenangan MPR, karena dengan kewenangan yang berubah akan mempengaruhi kedudukan produk hukum MPR. Rekonstruksi kewenangan MPR dilakukan dengan menambah

²⁸ Lihat Widayati, *Rekonstruksi Kelembagaan MPR*, Prosiding Seminar Nasional Pengembangan Epistemologi Ilmu Hukum, *no location and years*. Hlm 211

kewenangan MPR menentukan haluan negara yang dituangkan dalam produk hukum MPR yang diberi nama Peraturan Negara. Peraturan Negara tersebut kemudian dimasukkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang tempatnya satu tingkat di bawah UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan satu tingkat di atas Undang-Undang/Perpu. Konsekuensinya adalah, terhadap Peraturan Negara dapat dilakukan pengujian, dan pengujian atau *review* Peraturan Negara dilakukan oleh MPR sendiri. Untuk pengujian peraturan perundang-undangan yang kedudukannya di bawah Peraturan Negara dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.²⁹

Selain kajian konseptual dan penelitian sebagaimana penulis uraikan diatas, terdapat pula pemikiran Ni'matul Huda berkenaan dengan format kelembagaan MPR kedepan yang dituangkan dalam salah satu bagian dari bukunya yang berjudul "UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang". Di dalam pembahasan tersebut Ni'matul Huda mengatakan bahwa meskipun MPR dilengkapi dengan sejumlah kewenangan menurut UUD NRI1945, tetapi kewenangan tersebut sifatnya insidental, dengan demikian MPR faktanya hanya dijadikan sebagai *joint session* antara DPR dan DPD sehingga kedepan, MPR tidak perlu kelembagaan yang secara permanen. Dengan kata lain, kelembagaan MPR tersebut idealnya hanya bersifat *ad-hoc*.³⁰

Meskipun pada dasarnya ketiga penulisan hukum tersebut (kajian konseptual, penelitian dan buku) berbicara mengenai rekonstruksi terhadap

²⁹Widayati, Absori dan Aidul Fitriada Azhari, *Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Media Hukum Vol. 21 No.2 Desember 2014. Hlm, 276-277

³⁰Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008. Hlm. 243

kelembagaan dan kewenangan MPR, namun bahasan yang membedakannya dengan penelitian yang akan peneliti tulis adalah berkenaan dengan obyek dan gagasan rekonstruksi itu sendiri. Dalam penelitian yang akan ditulis ini, pertama-tama penulis akan melihat bagaimana sebenarnya keadaan kelembagaan dan kewenangan MPR dari waktu ke waktu (sejak dalam pembahasan BPUPKI hingga saat ini). Dari gambaran keadaan kelembagaan dan kewenangan tersebutlah kemudian penulis dapat merumuskan urgensi dilakukannya rekonstruksi terhadap kelembagaan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Adapun yang menjadi obyek dalam gagasan penelitian ini berkenaan dengan upaya menghilangkan *image* kelembagaan MPR dari dikotomi sebagai Lembaga Tertinggi negara atau Lembaga Tinggi Negara dengan berbagai kewenangan yang relevan untuk menjawab permasalahan ketatanegaraan saat ini serta “mencocok” ulang komposisi keanggotaan MPR agar jika MPR kembali dijadikan sebagai lembaga tertinggi negara, keberadaannya dapat benar-benar menjadi representasi seluruh rakyat Indonesia.

Sementara dapat dilihat kembali bahwa di dalam kajian konseptual yang ditulis oleh Widayati, obyek dan gagasan rekonstruksi meliputi komposisi keanggotaan MPR dan juga mekanisme pengambilan keputusan di dalamnya. Dalam penelitian yang dilakukan Widyarti dan rekan, obyek dan gagasan rekonstruksi meliputi kedudukan TAP MPR dengan terlebih dahulu dengan menambah kewenangan MPR menentukan haluan negara yang dituangkan dalam produk hukum MPR yang diberi nama Peraturan Negara. Dan dalam buku yang ditulis Ni'matul Huda, obyek dan gagasan rekonstruksi

berupa gagasan untuk menjadikan MPR hanya sebagai *joint session* antara DPR dan DPD.

Terlepas dari konsep kewenangan dan kelembagaan sebagaimana dijelaskan di dalam kajian konseptual, penelitian, dan buku yang telah penulis uraikan diatas, penulis juga menemukan beberapa tulisan yang ada kaitannya dengan hal yang akan penulis kaji. *Pertama*, skripsi yang ditulis oleh Nurya Ismail pada tahun 2005 dengan judul “Susunan Kedudukan dan Wewenang MPR sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945 (Studi terhadap Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003)”³¹.

Di dalam tulisannya tersebut Nurya Ismail mencoba mengurai tentang susunan kedudukan dan wewenang MPR menurut UU Nomor 40 Tahun 1999 dan menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003. Nurya Ismail juga mencoba menguraikan kelebihan dan kekurangan struktur MPR sesudah amandemen. Dalam hal kelebihan, Nurya Ismail mendapatkan kesimpulan bahwa *pertama*, kedudukan MPR sebagai lembaga tinggi negara dapat mewujudkan mekanisme *checks and balance*; *kedua*, susunan MPR yang hanya terdiri dari DPR dan DPD merupakan upaya penyederhanaan sistem badan perwakilan, dimana DPD dimaksudkan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah dalam praktek penyelenggaraan negara dan pemerintahan; *ketiga*, restrukturisasi parlemen menjadi sistem dua kamar akan meningkatkan keseimbangan peran antara eksekutif dan legislatif menjadi lebih baik dalam menerapkan system *daoubel check*; *keempat*, adanya

³¹Lihat Nurya Ismail, *Skripsi: Susunan Kedudukan dan Wewenang MPR Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945 (Studi terhadap Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003)*, Universitas Islam Indonesia. Hlm. 73-75

penegasan terhadap kewenangan MPR untuk mengubah UUD 1945, adanya efisiensi kepengurusan MPR berkaitan dengan jumlah Wakil Ketua MPR, frekuensi sidang MPR semakin ditingkatkan untuk meningkatkan terlaksanakannya tugas dan wewenang dengan baik dan dalam mengambil keputusan lebih mengutamakan musyawarah untuk mufakat yang merupakan budaya bangsa Indonesia.

Dalam hal kekurangan struktur MPR, Nurya Ismail mendapatkan kesimpulan bahwa *pertama*, pernyataan bahwa anggota MPR dipilih melalui pemilu tidaklah tepat. Hal ini dikarenakan anggota MPR adalah derivasi anggota DPD dan DPR; *kedua*, pembaharuan sistem badan perwakilan tidak sejalan dengan gagasan sistem perwakilan dua kamar (bikameral); *ketiga*, wewenang MPR untuk menetapkan UUD justru menimbulkan masalah konstitusional; *keempat*, wewenang MPR untuk melantik dan memberhentikan serta memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak mencerminkan asas demokrasi.

Kedua, pemikiran Prof. Dahlan Thaib berkenaan dengan MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat yang dituangkan dalam disertasinya yang berjudul “Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasinya dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi tentang MPR Sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya)”. Di dalam disertasinya tersebut Prof. Dahlan Thaib mengatakan yang pada intinya:³² *pertama* makna “kedaulatan rakyat yang berada di tangan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh

³²Dahlan Thaib, *Disertasi: Konsepsi Kedaulatan Rakyat menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasi dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi tentang MPR Sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya)*, Program Pascasarjana Universitas Padjajaran Bandung, 2000. Hlm, 472-474

MPR” yang terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 mengandung arti bahwa MPR adalah satu-satunya lembaga pelaksana kedaulatan rakyat. Sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, posisi MPR dalam hal ini adalah sebagai Badan Perwakilan Rakyat yang menjalankan atau melaksanakan kedaulatan rakyat karena itu logis apabila MPR mempunyai kedudukan yang tertinggi dalam susunan ketatanegaraan di Indonesia. Berdasarkan ketentuan konstitusi tersebut, maka dalam rangka melaksanakan kedaulatan rakyat MPR diberi beberapa kekuasaan, seperti menetapkan UUD, menetapkan GBHN, memilih Presiden dan Wakil Presiden serta mengubah UUD. *Kedua*, kendatipun secara konstitusional MPR adalah pelaksana kedaulatan rakyat, namun MPR belum sepenuhnya dapat melaksanakan kedaulatan rakyat tersebut dalam praktek ketatanegaraan dan hambatan-hambatan itu tidak terletak pada sistem UUD, tetapi pada peraturan perundang-undangan dibawah UUD 1945, terutama undang-undang politik yang mengatur tentang sistem kepartaian, undang-undang pemilu dan undang-undang mengenai Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, lebih adri itu dikarenakan sistem politik yang tidak kondusif. *Ketiga*, meskipun kekuasaan MPR sebagaimana ditentukan oleh UUD 1945 sangat besar, apalagi dengan kata-kata sebagaimana diformulasikan dalam Pasal 1 ayat (2) bahwa: “Kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR”, tidaklah dapat diterima pendirian yang menyatakan bahwa MPR mempunyai kekuasaan mutlak, kekuasaan yang tidak terbatas. Batas-batas kekuasaan MPR tetap ada dan memang ada, yang juga ditentukan sendiri oleh UUD 1945 maupun juga oleh ketetapan-ketetapan MPR ketika itu. Dengan demikian, hal ini

mempertegas prinsip bahwa “memegang kedaulatan” tidak berarti secara otomatis kedaulatan yang semula di tangan rakyat berpindah ketangan MPR.

E. Kerangka Teori

1. Teori Konstitusi

Istilah konstitusi berasal dari “*constituer*” (Bahasa Prancis) yang berarti “membentuk”. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksud ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara³³. Di lain sisi istilah undang-undang dasar merupakan terjemahan istilah yang dalam Bahasa Belanda disebut “*grondwet*”. Perkataan “*wet*” diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia sebagai undang-undang, dan “*grond*” berarti tanah/dasar³⁴. Sementara di negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa nasional, dipakai istilah “*constitution*” yang dalam Bahasa Indonesia disebut konstitusi.³⁵

Mencermati dikotomi antara istilah *contitution* dengan *grondwet* (undang-undang dasar) diatas, L.J Van Apeldoorn telah membedakan secara jelas diantara keduanya, *Grondwet* (undang-undang dasar) adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan *constitution* (konstitusi) memuat baik peraturan tertulis maupun yang tidak tertulis. Sementara itu, Sri Soemartini M. dalam disertasinya mengartikan konstitusi sama dengan undang-undang dasar.³⁶ Penyamaan arti dari keduanya ini sesuai dengan praktik

³³ Wirjono Projodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989. Hlm 10 Dalam: *Ibid.* Hlm. 14

³⁴Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan ...*, *Loc.Cit.*

³⁵ Sri Soemartini M., *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, dalam: Sri Soemantri M. Dan Bintan R. Saragih (Penyunting), *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik*, Sinar Harapan, Jakarta, 1993. Hlm. 29

³⁶ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004. Hlm. 15

ketatanegaraan di sebagian besar negara-negara dunia termasuk di Indonesia yang sebenarnya telah dimulai sejak Oliver Cromwell (*Lornd Protector Republik Inggris 1649-1660*) menamakan undang-undang dasar itu sebagai *Instrument of Government*.³⁷

Sebagaimana definisi dari hukum yang beragam,³⁸ maka makna dari konstitusi juga sangat banyak dan berbeda antara pakar yang satu dengan yang lainnya. Berikut ini penulis tunjukkan beberapa ahli yang mencoba untuk memberikan definisi konstitusi secara lengkap.

Ferdinand Lasalle (1825-1864), dalam bukunya *Uber Verfassungswessen* (1862), membagi konstitusi dalam dua pengertian.³⁹

1. Pengertian sosiologis dan politis (*sociologische*) atau (*politische begrip*). Konstitusi dilihat sebagai sintesis antara faktor-faktor kekuatan politik yang nyata dalam masyarakat (*de riele machtsfactoren*), yaitu misalnya raja, parlemen, kabinet, kelompok-kelompok penekan (*preassure groups*), partai politik, dan sebagainya. Dinamika hubungan antara kekuatan-kekuatan politik yang nyata itulah sebenarnya apa yang dipahami sebagai konstitusi.
2. Pengertian yuridis (*jurisdiche begrip*). Konstitusi dilihat sebagai satu naskah hukum yang memuat ketentuan dasar mengenai bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan negara.

Dari pengertian sosiologis dan politis, ternyata Lassale menganut paham bahwa konstitusi lebih luas dari sekedar UUD. Namun dalam pengertian yuridis, Lassalle terpengaruh pula paham kodifikasi yang menyamakan konstitusi dengan UUD.

³⁷ *Ibid*

³⁸ Baca mengenai kesulitan definisi hukum dalam karangan B.S. Pramono, *Pokok-pokok Pengantar Ilmu Hukum*, Usaha Nasional, Surabaya. Hlm.10. Pramono mengutip pandangan Van Apeldoorn yang menyatakan bahwa hukum banyak seginya dan demikian luas, sehingga tidak mungkin orang menyatukan dalam satu rumus secara memuaskan. Hal itu senada dengan ungkapan Kant yang menyebutkan bahwa: *Noch suchen die Juristen eine Definition zu ihrem Begriffen von Recht*, dalam: Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013. Hlm. 14

³⁹ Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, *Azas-azas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1991, hlm.73, dalam: Dahlan Thaib (et.al.), *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012. Hlm. 10

Sementara James Bryce sebagaimana dikutip C.F Strong dalam bukunya *“Modern Political Constitutions”* menyatakan konstitusi adalah: *“A frame of political society, organised through and by law, that is to say on in which law has established permanent institutions with recognised fuctions and definte right”*.⁴⁰

Dari definisi diatas, pengertian konstitusi dapat disederhanakan sebagai kerangka yang terorganisir dengan dan melalui hukum, dalam hal mana hukum menetapkan: (1) pengaturan mengenai pendirian lembaga-lembaga negara; (2) fungsi dan alat-alat kelengkapan; (3) hak-hak tertentu yang ditetapkan. Kemudian C.F Strong melengkapi pendapat tersebut dengan pendapatnya sendiri sebagai berikut: *“Constitution is a collection of principles according to which the power of the goverment, the rights of the government, and the relations between the two are adjusted”*. Artinya konstitusi juga dapat dikatakan sebagai suatu kumpulan asas-asas yang menyelenggarakan: (1) kekuasaan pemerintahan (dalam arti luas); (2) hak-hak dari yang diperintah; (3) hubungan antara pemerintah dan yang diperintah (menyangkut di dalamnya masalah hak asasi manusia).⁴¹

Lebih lanjut Brian Thompson, secara sederhana, pertanyaan : *what is a constitution* dapat dijawab bahwa :*...a constitution is a document which contains the rules for the operation of an organization.*⁴² Organisasi dimaksud beragam bentuk dan kompleksitas strukturnya, mulai dari

⁴⁰ C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, terjemahan Derta Sri Widowatie, Nusa Media, Bandung, 2010. Hlm. 11

⁴¹Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, PT Grafindo Persada, Jakarta, 2013. Hlm.146

⁴²Brian Thompson, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, edisi ke-3, Blackstone Press ltd., London, 1997, hlm.3, dalam: Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2011. Hlm.16

organisasi mahasiswa, organisasi kemasyarakatan, organisasi politik, organisasi bisnis hingga ke organisasi tingkat dunia seperti perkumpulan ASEAN, *World Trade Organization* (WTO), Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), dan sebagainya semuanya membutuhkan dokumen dasar yang disebut konstitusi. Adanya dokumen dasar atau naskah tertulis itulah yang kemudian menjadi pedoman dan bukti bahwa organisasi atau negara itu ada.

Dua pakar lain yang juga mencoba mendefinisikan konstitusi secara lengkap adalah K.C Wheare dan Bogdanor V. Finer. K.C Wheare mengartikan konstitusi sebagai keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu negara berupa kumpulan peraturan-peraturan yang membentuk, mengatur, atau memerintah dalam pemerintahan suatu negara.⁴³ Peraturan di sini merupakan gabungan antara ketentuan-ketentuan yang memiliki sifat hukum (legal) dan yang tidak memiliki hukum (non legal). Sedangkan menurut Bogdanor V. Finer, konstitusi adalah aturan norma-norma yang mengatur alokasi kekuasaan, fungsi, dan tugas dari berbagai lembaga dan petugas pemerintahan serta mengatur mengenai hubungan antara lembaga dan petugas tersebut dengan masyarakat.⁴⁴

Berangkat dari beberapa pendapat para ahli tentang pengertian konstitusi diatas, dapatlah ditarik kesimpulan bahwa konstitusi meliputi konstitusi tertulis dan tidak tertulis. Undang-undang dasar merupakan konstitusi yang tertulis. Adapun batasan-batasannya dapat dirumuskan ke dalam pengertian sebagai berikut⁴⁵ :

⁴³ K.C Wheare, *Modern Constitutions*, (London, Oxford University Press, 1975). Hlm 1, dalam: Ni'matul Huda, *Ilmu Negara...*, *Op.Cit.* Hlm.147

⁴⁴ Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945...*, *Op.Cit.* Hlm 14

⁴⁵ Dahlan Thaib (et.al.), *Teori dan Hukum ...*, *Op.Cit.*, Hlm. 13

1. Suatu kumpulan kaidah yang memberikan pembatasan-pembatasan kekuasaan kepada para penguasa;
2. Suatu dokumen tentang pembagian tugas dan sekaligus petugasnya dari suatu sistem politik;
3. Suatu deskripsi dari lembaga-lembaga negara;
4. Suatu deskripsi yang menyangkut masalah-masalah hak asasi manusia.

Berkekaan dengan materi muatan konstitusi, terdapat dua aliran pemikiran yang menjelaskan hal tersebut, aliran *pertama* memfungsikan konstitusi hanya sebagai dokumen yang memuat norma-norma yang hidup dalam kenyataan. Konstitusi dalam aliran ini dimaksudkan untuk sekedar mendeskripsikan kenyataan-kenyataan normatif yang ada ketika konstitusi itu dirumuskan. Sementara aliran *kedua* megartikan konstitusi sebagai produk yang memuat cita-cita atau keinginan ideal masyarakat yang akan dilayani.

Kedua aliran itu dibuktikan dengan adanya pemikiran Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang. Keduanya mengemukakan dalam sebuah studinya terhadap konstitusi-konstitusi di dunia dan yang dituangkan dalam buku dengan judul "*Written Constitution*", antara lain mengatakan bahwa: (1) *constitution as a means of forming the state's own political and legal system*; (2) *constitution as a national document dan as a birth certificate dan bahkan as a sign of adulthood and independence*.⁴⁶ Artinya adalah bahwa selain sebagai dokumen nasional, konstitusi juga sebagai alat untuk membentuk sistem politik dan sistem hukum negaranya sendiri.⁴⁷

Lebih lanjut Henc van Maarseveen berpendapat bahwa konstitusi harus dapat menjawab berbagai persoalan pokok, antara lain: *pertama*,

⁴⁶ Sri Soemantri M, *Fungsi Konstitusi Dalam Pembatasan Kekuasaan*, dikutip dari *Jurnal Hukum*, No. 6 Vol.3, 1996, hlm.4, dalam: Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008. Hlm. 22.

⁴⁷ *Ibid.* Hlm.23.

konstitusi merupakan hukum dasar suatu negara; *kedua*, konstitusi harus merupakan sekumpulan aturan-aturan dasar yang menetapkan lembaga-lembaga yang penting dalam negara; *ketiga*, konstitusi melakukan pengaturan kekuasaan dan hubungan keterkaitannya; *keempat*, konstitusi mengatur hak-hak dasar dan kewajiban warga negara dan pemerintah, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama; *kelima*, konstitusi harus dapat mengatur dan membatasi kekuasaan negara dan lembaga-lembaganya; *keenam*, konstitusi merupakan ideologi elit penguasa; *ketujuh*, konstitusi menentukan hubungan materil antara negara dengan masyarakat.⁴⁸ Pernyataan Henc van Maarseveen ini mempertegas bahwa konstitusi berisi ketentuan mengenai norma bernegara warga negara, penguasa, dan hubungan antar keduanya.

Di lain sisi, A.A.H. Struycken mengemukakan bahwa UUD (*grondwet*) sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi:⁴⁹

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

Apabila pendapat para ahli di atas diperbandingkan dan dikaji lebih lanjut, secara umum dapat ditarik kesimpulan dalam hal ini kaitannya sebagaimana yang dikemukakan oleh Wheare:

“ada dua pendapat yang berbeda satu sama lain. *Pertama*, ada yang menganggap bahwa konstitusi semata-mata hanya dokumen hukum

⁴⁸ Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Buku I: Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, MPR RI, Jakarta, 2004. Hlm. 44

⁴⁹ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Disertasi, Alumni, Bandung, 1987, hlm 2, dalam: Ni'matul Huda, *Ilmu Negara...*, *Op.Cit.* Hlm.23

dan isinya hanya berupa aturan-aturan hukum saja, tidak lebih dari itu. *Kedua*, pendapat yang mengatakan bahwa konstitusi tidak hanya berisi kaidah-kadah hukum saja, akan tetapi berisi pernyataan tentang keyakinan, prinsip-prinsip, dan cita-cita”.

Where juga mengemukakan tentang apa yang seharusnya menjadi isi dari suatu konstitusi, yaitu *the very minimum, and that minimum to be rule of law*.⁵⁰ Where tidak menguraikan secara jelas apa yang menjadi pokok dari suatu konstitusi. Ia mengatakan bahwa sifat yang khas dan mendasar dari bentuk konstitusi yang terbaik dan ideal adalah konstitusi itu harus sesingkat mungkin untuk menghindarkan kesulitan-kesulitan para pembentuk undang-undang dasar dalam memilih mana yang penting dan harus dicantumkan dalam konstitusi dan mana yang tidak perlu pada saat mereka akan merancang undang-undang dasar, sehingga hasilnya akan dapat diterima baik oleh mereka yang akan melaksanakan maupun pihak yang akan dilindungi oleh undang-undang dasar tersebut.

Lain halnya dengan Ivo D. Duchaek, menurutnya *Constitution* adalah “*identify the sources, purposes, uses and restrains of public power*”⁵¹(mengidentifikasi sumber, tujuan penggunaan, dan pembatasan kekuasaan umum). Pembatasan kekuasaan pada umumnya dianggap merupakan corak umum materi konstitusi. Semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. Oleh sebab itu pula, konstitusionalisme seperti dikemukakan oleh Friedrich, didefinisikan sebagai “*an institutionalised system of effective, regularised*

⁵⁰ *Ibid.* Hlm. 150

⁵¹ Ivo D. Duchaek, *Constitution/ Constitutionalism* dalam Bogdanor, Vernon (ed), Blackwell's Encyclopedia of Political Science, Blackwell, Oxford, 1987. Hlm 142 dalam: Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme..., Op.Cit.*. Hlm.17

restrains upon governmental action”⁵² (suatu sistem yang terlembagakan, menyangkut pembatasan yang efektif dan teratur terhadap tindakan-tindakan pemerintahan). C.F. Strong dalam bukunya “*Modern Political Constitution*” mengatakan konstitusi disusun untuk membatasi kekuasaan yang memerintah, menjamin hak-hak dari yang diperintah dan untuk menjabarkan pelaksanaan kedaulatan rakyat.⁵³ Dalam pengertian demikian, persoalan yang dianggap terpenting dalam setiap konstitusi adalah pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan.

Hal ini sejalan dengan pendapat sarjana hukum E. C. S Wade dalam buku *Constitutional Law*, UUD adalah : “Naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokok cara kerja badan-badan tersebut (*A document which sets out the framework and principal functions of the organs of government of state and declares the principles governing the operation of those organs*)”.⁵⁴ Jadi, pada pokoknya dasar dari setiap sistem pemerintahan diatur dalam suatu UUD.

Mengenai apa yang seharusnya diatur dalam sebuah konstitusi, Miriam Budiardjo mengatakan bahwa setiap Undang-Undang Dasar memuat ketentuan-ketentuan mengenai:⁵⁵

1. Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif; pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian; prosedur

⁵² Friedrich, C.J., *Man and His Government*, McGraw-Hill, New York, 1963, Hlm.217 dalam: *Ibid.* Hlm. 18.

⁵³ C.F. Strong, *Modern Political Constitution* (Sidwick & Jackson, 1960), Hlm.10 dalam: Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008. Hlm.21

⁵⁴ E.C.S Wade and G. Godfrey Philips, *Constitutional Law*, ed. Ke-7 (London : Longmans, 1965), Hlm 1, Dalam: Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu...*, *Op.Cit.* Hlm. 170

⁵⁵ Dahlan Thaib (et.al.), *Teori dan Hukum...*, *Op.Cit.* Hlm. 16

- menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintahan dan sebagainya;
2. Hak-hak asasi manusia;
 3. Prosedur mengubah Undang-Undang Dasar;
 4. Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari Undang-Undang Dasar.

Sementara Mr. J.G. Steenbeek, sebagaimana dikutip Sri Soemantri dalam disertasinya menggambarkan secara lebih jelas apa yang seharusnya menjadi isi dari konstitusi. Pada umumnya suatu konstitusi berisi tiga hal pokok, yaitu:⁵⁶ *pertama*, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya; *kedua*, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; *ketiga*, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental. Dengan demikian, apa yang diatur dalam setiap konstitusi merupakan penjabaran dari ketiga masalah pokok tersebut.

Dari berbagai pendapat para pakar di atas dapat disimpulkan bahwa materi konstitusi sendiri berisi: *pertama*, konsensus antar rakyat untuk hidup bersama dalam suatu komunitas bernegara dan komunitas kewarganegaraan; *kedua*, konsensus kolektif tentang format kelembagaan organisasi negara tersebut; dan *ketiga*, konsensus kolektif tentang pola dan mekanisme hubungan antar institusi atau kelembagaan negara; serta *keempat*, konsensus kolektif tentang prinsip-prinsip dan mekanisme hubungan antara lembaga-lembaga negara tersebut dengan warga negara.⁵⁷

Dalam hal kedudukan, fungsi dan tujuan konstitusi, bagi negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional seperti

⁵⁶ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem...*, *Op.Cit.* Hlm 51. Dalam: *Ibid.* Hlm. 15

⁵⁷ Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Grafindo Persada, Jakarta, 2011. Hlm.30

halnya Indonesia,⁵⁸ konstitusi mempunyai fungsi yang khas, yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa, sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang.⁵⁹

Secara konseptual, ada tiga karakter utama dari suatu konstitusi, yaitu (1) konstitusi sebagai suatu hukum tertinggi bagi suatu negara (*a constitution is a supreme law of the land*), (2) konstitusi sebagai suatu kerangka kerja sistem pemerintahan (*a constitution is a frame work for government*), (3) konstitusi merupakan suatu instrumen yang *legitimate* untuk membatasi kekuasaan pejabat pemerintah (*a constitution is a legitimate way to grand and limit powers of government officials*).⁶⁰

Konstitusi juga harus berfungsi sebagai kendaraan yang dapat mengakomodasikan tatanan internasional (*the vehicle for defining the international order*) ke dalam sistem hukum nasional.⁶¹ Keempat karakter konstitusi tersebut telah menunjukkan kedudukan konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi suatu negara, dan juga sebagai instrumen efektif untuk mencegah timbulnya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*)⁶².

⁵⁸ “Penetapan UUD 1945 sebagai Undang-Undang Dasar Negara Indonesia oleh pendiri Negara pada tanggal 18 Agustus 1945 menunjukkan bahwa negara Indonesia menganut Konstitusionalisme”. Dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Buku I: Naskah Akademik..., Op.Cit.* Hlm.12

⁵⁹ Dahlan Thaib (et.al.), *Teori dan Hukum..., Op.Cit.* Hlm.18

⁶⁰ Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Buku I: Naskah Akademik..., Op.Cit.* Hlm.30.

⁶¹ James T. McHugh, *Comarative Constitutional Traditions*, (New York: Peter Lang 2002) Chapter 13, Dalam: *Ibid.* Hlm.31

⁶² Sebagai perbandingan lihat Jerre S. Williams, *Constitutional Analisis in A Nutshel* (Texas: West Group. 1979), Hlm. 33 yang menunjukkan fungsi konstitusi di Amerika antara lain (1) konstitusi berfungsi untuk mengukuhkan keberadaan pemerintah nasional (*national government*); (2) berfungsi melakukan pengawasan terhadap adanya hubungan antara pemerintahan pusat dengan pemerintah negara-negara bagian (*the relationship between the national government and the governments of the states*); (3) berfungsi untuk merumuskan perlindungan dan pelestarian hak-hak kebebasan pribadi (*preserves personal liberty*); (4) berfungsi untuk mencegah terjadinya penguatan pemerintahan itu sendiri, Dalam: *Ibid.*

William G.Andrews mencoba merumuskan beberapa fungsi konstitusi baik secara akademis maupun dalam praktik. Ia mengatakan:⁶³

“The constitution imposes restraints on government as a function of constitutionalism; but it also legitimizes the power of the government. It is the documentary instrument for the transfer of authority from the residual holders-the people under democracy, the king under monarchy to the organs of State power”.

Konstitusi di satu pihak menentukan pembatasan terhadap kekuasaan sebagai satu fungsi konstitusionalisme, tetapi di pihak lain memberikan legitimasi terhadap kekuasaan pemerintahan. Konstitusi juga berfungsi sebagai instrumen untuk mengalihkan kewenangan dari pemegang kekuasaan asal (baik rakyat dalam sistem demokrasi atau Raja dalam sistem Monarki) kepada organ-organ kekuasaan negara. Bahkan oleh Thomas Paine dalam bukunya *Common Sense*⁶⁴ dikatakan bahwa konstitusi juga mempunyai fungsi sebagai *national symbol*. Menurut Tom Paine⁶⁵:

“it may serve instead of the king in that ceremonial function of exemplifying the unity and majesty of the nation. Or it may exist alongside the monarch, embodying capacity that Constitutions are trundled about the country in shiny aluminium railroad trains under armed guard and exhibited to all comers”.

Inti dari yang telah disampaikan oleh Tom Paine bahwa konstitusi dapat berfungsi sebagai pengganti raja dalam kaitannya dengan fungsi-fungsi yang bersifat seremonial dan fungsi pemersatu bangsa.

⁶³ William G. Andrews, *Constitution and Constitutionalism* (3rd edition, 1968), Hlm.24. Dalam: Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme...*, Op.Cit. Hlm. 24

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

Beberapa penulis lain seperti C.F. Strong, K.C. Wheare, M. Rosenfeld⁶⁶, Henc van Maarseveen, Lawrence Beer,⁶⁷ Sri Soemantri dan Jimly Asshiddiqie memperlihatkan pandangan yang satu sama lain bertautan terkait hal tersebut. Dari berbagai pandangan tersebut, dapat disimpulkan bahwa kedudukan dan fungsi konstitusi adalah sebagai berikut:

1. Konstitusi berfungsi sebagai dokumen nasional (*national document*) yang mengandung perjanjian luhur, berisi kesepakatan-kesepakatan tentang politik, hukum, pendidikan, kebudayaan, ekonomi, kesejahteraan, dan aspek fundamental yang menjadi tujuan negara;
2. Konstitusi sebagai piagam kelahiran negara baru (*a birth certificate of new state*);
3. Konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi. Konstitusi dalam hal ini mempunyai sifat dan kedudukan yang sangat kuat. Sehingga produk hukum yang lainnya tidak boleh bertentangan dengan konstitusi dan apabila bertentangan harus dibatalkan (*lex superior derogat legi inferior*). Konsekuensi yuridisnya ialah bahwa seluruh peraturan yang ada di bawahnya harus dijiwai oleh substansi dan materi konstitusi;
4. Konstitusi sebagai identitas nasional dan lambang persatuan;
5. Konstitusi sebagai alat untuk membatasi kekuasaan. Dalam hubungan ini Strong menerangkan, bahwa pemerintah dalam arti luas harus mempunyai kekuasaan perundang-undangan (*legislative power*), kekuasaan pelaksanaan (*executive power*), dan kekuasaan peradilan (*judicial power*), dimana undang-undang dasar mempunyai fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang;⁶⁸
6. Konstitusi sebagai pelindung HAM dan kebebasan warga negara. Berkaitan dengan konstitusi sebagai alat untuk membatasi kekuasaan, dengan demikian, diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi, dimana gagasan ini dinamakan konstitusionalisme.⁶⁹

Apabila dalam praktiknya konstitusi dianggap sudah tidak lagi dapat menyesuaikan perkembangan zaman, bukan tidak mungkin konstitusi tersebut dilakukan perubahan. Berkenaan dengan hal ini, K. C. Wheare dalam

⁶⁶ M. Rosenfeld “*Modern Constitutionalism As interplay Between Identity and Diversity*” dalam *Cardozo Law Review* No. 14/1993, dalam: Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Buku I: Naskah Akademik., Op.Cit.* Hlm. 36

⁶⁷ Lihat Beer (Ed) khususnya pembahasan mengenai beberapa aturan tentang pembuatan konstitusi yang baik untuk proses pembuatan konstitusi kontemporer, Dalam: *Ibid*

⁶⁸ Dahlan Thaib (et.al.), *Teori dan Hukum Konstitusi..., Op.Cit.* Hlm.18

⁶⁹ Dahlan Thaib (et.al.), *Teori dan Hukum Konstitusi..., Ibid*

bukunya *Modern Constitutions*⁷⁰, kiranya perlu memperhatikan sejak awal bahwa kekuatan-kekuatan yang menyebabkan berubahnya konstitusi bisa muncul dengan salah satu dari dua cara berikut. *Pertama*, kekuatan itu dapat menimbulkan perubahan situasi yang dengan sendirinya tidak menyebabkan perubahan nyata pada susunan kalimat konstitusi, namun dapat menjadikan konstitusi itu diberi makna yang berbeda dari makna sebelumnya, atau yang dapat mengganggu keseimbangannya. *Kedua*, cara kerja yang lebih jelas dari kekuatan itu ialah bahwa ia menciptakan keadaan yang mengakibatkan perubahan pada konstitusi.

Secara yuridik, perubahan konstitusi dapat dilakukan apabila dalam konstitusi itu telah ditetapkan tentang syarat dan prosedur perubahan konstitusi. Perubahan konstitusi yang ditetapkan dalam konstitusi disebut perubahan formal (*formal amendment*). Di samping itu, perubahan konstitusi dapat dilakukan melalui cara tidak formal yaitu oleh kekuatan-kekuatan yang bersifat primer (*some primary forces*), penafsiran oleh pengadilan (*judicial interpretation*), dan oleh kebiasaan dalam bidang ketatanegaraan (*usage and conventions*).⁷¹

C.F. Strong dalam bukunya *Modern Political Constitutions*⁷² mengemukakan bahwa perubahan konstitusi dapat dilakukan:

1. Oleh pemegang kekuasaan dengan persyaratan khusus. Persyaratan khusus yang dimaksudkan ialah penentuan kuorum dalam sidang-sidang yang mengagendakan perubahan dan dalam pengambilan putusan;

⁷⁰ K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, terjemahan Imam Baehaqie, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Nusa Media, Bandung, 2011. Hlm. 109

⁷¹ Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Buku I: Naskah Akademik...*, *Op.Cit.* Hlm. 45

⁷² C.F. Strong, *Modern Political Constitution*, terjemahan Derta Sri Widowatie, *Konstitusi-Konstitusi Politik*. Hlm.209-211

2. Oleh rakyat melalui suatu referendum. Apabila ada kehendak untuk mengubah konstitusi, lembaga negara yang diberi wewenang untuk itu mengajukan usul perubahan kepada rakyat dalam suatu referendum atau plebisit. Dalam referendum atau plebisit itu rakyat menyampaikan pendapatnya dengan jalan menerima atau menolak usul perubahan konstitusi;
3. Diusulkan oleh lembaga perwakilan rakyat dan yang harus disetujui oleh sejumlah negara-negara bagian;
4. Suatu lembaga khusus yang tugas dan wewenangnya hanya mengubah konstitusi. Apabila lembaga tersebut telah selesai melaksanakan tugasnya, dengan sendirinya lembaga itu bubar.

Berdasarkan hasil penelitian terhadap beberapa konstitusi dari berbagai negara dapat dikemukakan hal-hal yang diatur dalam konstitusi mengenai perubahan konstitusi yaitu:⁷³

1. Usul inisiatif perubahan konstitusi;
2. Syarat penerimaan atau penolakan usul tersebut menjadi agenda resmi bagi lembaga pengubah konstitusi;
3. Pengesahan rancangan perubahan konstitusi;
4. Pengumuman resmi pemberlakuan hasil perubahan konstitusi;
5. Pembatasan tentang hal-hal yang tidak boleh diubah dalam konstitusi;
6. Hal-hal yang hanya boleh diubah melalui putusan referendum atau klausa khusus;
7. Lembaga-lembaga yang berwenang melakukan perubahan konstitusi, seperti parlemen, negara bagian bersama parlemen, lembaga khusus, rakyat melalui referendum.

Proses perubahan konstitusi yang ideal dilakukan dengan mengidentifikasi nilai-nilai dan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*), sehingga pertentangan antara norma yang lama dan norma yang baru dapat diusahakan seminimal mungkin. Perubahan konstitusi harus dapat mengartikulasikan keadaan masa lalu, kini, dan masa mendatang. Bahkan bagi negara-negara yang mengakui supremasi konstitusi, perubahannya harus dilakukan secara hikmat, penuh kesungguhan, dan pertimbangan yang mendalam. Agar maksud ini dapat dilaksanakan dengan baik maka

⁷³ Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Buku I: Naskah Akademik...*, *Op.Cit.* Hlm. 47-48

perubahannya pada umumnya mensyaratkan adanya suatu proses dan prosedur yang khusus atau istimewa⁷⁴.

2. Teori Kedaulatan Rakyat

Dalam teori ini, terdapat dua istilah yang harus terlebih dahulu dipahami maknanya, yakni kedaulatan dan rakyat. Menurut Jack H. Nagel, kedaulatan merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi suatu negara yang meliputi ruang lingkup dan jangkauannya. Pengertian ruang lingkup menyangkut soal aktivitas dan tercakup dalam fungsi dan jangkauan berkaitan dengan siapa yang menjadi obyek pemegang kedaulatan.⁷⁵ Dalam bahasa yang lain Jimly Asshidiqie mengatakan bahwa kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi dalam suatu negara yang berlaku bagi seluruh wilayah dan rakyat negara tertentu. Pengertiannya dapat bersifat eksternal, dalam hubungan antara satu negara dengan negara yang lain, dan dapat pula bersifat internal antara negara dengan rakyatnya⁷⁶. Sedangkan rakyat suatu negara adalah semua orang yang berada dalam wilayah dan tunduk kepada kekuasaan negara.⁷⁷

Teori kedaulatan rakyat⁷⁸ meyakini bahwa sesungguhnya yang berdaulat dalam setiap negara adalah rakyat. Dengan kata lain, negara

⁷⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik...*, *Op.Cit.* Hlm. 184

⁷⁵ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Cet 2, Sinar Grafika Offset Jakarta, 2011. Hlm 125

⁷⁶ Jimly Asshidiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994. Hlm. 22

⁷⁷ Sudarsono, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet, Keempat, PT. Remaja Rosdakarya, Jakarta, 2004. Hlm 109. Dalam Putera Astomo, *Hukum Tata Negara Teori dan Praktek...*, *Op.Cit.* Hlm. 43

⁷⁸ Doktrin Kedaulatan rakyat inilah yang menurut d'Entreves merupakan dasar dari negara demokrasi modern, Lihat *The Nation of the State*, *Op.Cit.* Hlm 92. Dalam Jimly Asshidiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat...*, *Op.Cit.* Hlm. 11

memperoleh kekuasaan dari rakyat, bukan dari Tuhan apalagi Raja.⁷⁹ Sejalan dengan hal tersebut, Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengatakan bahwa dalam paham kedaulatan Rakyat, rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan yang diselenggarakan. Rakyatlah yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahannya itu.⁸⁰

Menurut Rousseau, kedaulatan tersebut didasarkan atas kemauan umum (*volunte generale*) dan menjelma menjadi peraturan perundang-undangan yang memiliki empat sifat sebagai berikut: Pertama, *unite* adalah semangat rakyat berhak memerintah dan tidak mau diperintah itu adalah satu, kesatuan itu terlihat dalam pembuatan undang-undang dan penuntut keadilan. Kedua, *indivisibilitie* adalah kedaulatan tidak dapat dipecah-pecah, seperti negara atau raktar yang melaksanakan dan memegang segala ketentuan tentang kedaulatan. Ketiga, *inalienabilitie* adalah kedaulatan punya sebagai bangsa turun temurun, sifat ini menurut tabiat kedaulatan itu sendiri. Keempat, *imprescriptibilitie* adalah kedaulatan itu tetap ditangan rakyat, tidak surut dan tidak berkurang, bukan hak atau benda yang boleh menghilang atau tenggelam, melainkan kekuasaan tertinggi kekal abadi, sama dengan timbul dan tenggelamnya rakyat.⁸¹

⁷⁹*Ibid*

⁸⁰ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Cet.Kelima, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1983. Hlm. 328

⁸¹ *Sidik Jatmika, AS Penghambat Demokrasi, Membongkar Politik Standar Ganda Amerika Serikat*, Biografi Publishing, Yogyakarta, 2000. Hlm, 1 dalam Putera Astomo, *Hukum Tata Negara..., Op.Cit.* Hlm. 44

Dalam sejarahnya, kedaulatan rakyat pertama kali dikenal ketika muncul adanya kesadaran akan kekuatan rakyat dalam sebuah negara yang dimulai menyamai dan mulai mendunia sejak Revolusi Prancis 1789, yakni sejak tumbangannya kekuasaan absolut kekaisaran Prancis (Louis XVI).⁸² Revolusi Prancis adalah perlawanan rakyat terhadap kedaulatan negara yang berada pada Raja Louis XIV, dan berakhir dengan kemenangan rakyat yang ditandai dengan tumbangannya sistem monarki absolut.

Sejak saat itulah kemudian rakyat di setiap negara mencoba untuk memperkokoh kedaulatannya (baca: kedaulatan rakyat) dengan tujuan untuk mencegah dan melawan kesewenang-wenangan dari kekuasaan negara. Tidak terkecuali Indonesia, kedaulatan rakyat merupakan suatu harga mati yang secara tegas telah dijamin didalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945.

3. Lembaga Negara

Berbicara mengenai lembaga negara dan pengertian lembaga negara, berbeda halnya ketika berbicara mengenai pengertian atau definisi hukum yang lainnya. Hal ini dikarenakan tidak terdapat ketentuan hukum yang mengatur tentang definisi “lembaga negara” sebagaimana definisi hukum

⁸²Fakta sejarah menunjukkan bahwa pemikiran J.J Rousseau telah mengilhami bangkitnya semangat rakyat Prancis sewaktu Revolusi Prancis yang berupaya untuk mengembalikan kedaulatan rakyat ke tangan rakyat. Konsepsi Rousseau mengenai kedaulatan rakyat mengajarkan bahwa penguasa adalah rakyat. Sekarang ini, Prancis menggunakan istilah kedaulatan nasional. Pasal 3 UUD 1958 Prancis mengatakan bahwa kedaulatan nasional berada pada rakyat dan dilaksanakan melalui wakil-wakilnya dan lewat suatu dalam referendum. Inti teori *souverainite nationale* mereka adalah bahwa kedaulatan ada di tangan bangsa, dan bangsa dimaksudkan bukan hanya rakyat yang pada saat hidup tetapi juga mencakup yang pernah hidup (yang lalu) dan yang akan datang. Lihat A.S.S Tambunan, 1991, *MPR Perkembangan dan Pertumbuhannya Suatu Pengamatan dan Analisis*, Cetakan Pertama. Muliasari. Jakarta. Hlm. 18-20. Dalam ilmu ketatanegaraan dan ilmu (sosial) politik dikenal bermacam-macam demokrasi, yaitu antara lain: demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi rakyat, demokrasi sentralistik, demokrasi nasional, demokrasi terpimpin, demokrasi pancasila dan lain sebagainya. Lihat S. Toto Pandouo. 1984. *Ulasan Terhadap Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 Proklamasi dan Kekuasaan MPR*. Edisi Ketiga. Cetakan Pertama, Liberty. Yogyakarta. Hlm 92-94. Dalam Riri Nazriyah, *MPR: Kajian Terhadap..., Op.Cit.* Hlm.33

yang lainnya. Hal tersebut berimplikasi pada banyaknya pemikiran dan penafsiran dalam mendefinisikan dan mengklarifikasi konsep lembaga negara itu sendiri, sehingga benar Ni'matul Huda dalam bukunya *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi* menyebutkan bahwa pengertian lembaga negara sangat beragam dan tidak lagi bisa hanya dibatasi pada tiga lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif.⁸³

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mengartikan lembaga ke dalam dua arti, yakni: (i) badan (organisasi) yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (ii) pola perilaku manusia yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur di suatu kerangka nilai yang relevan.⁸⁴

Kata “badan” dalam KBBI tersebut diartikan sebagai: (i) tubuh (jasad manusia keseluruhan), (ii) sekumpulan orang yang merupakan kesatuan untuk mengerjakan sesuatu. Sedangkan kata “organ” diartikan antara lain: (i) alat yang mempunyai tugas tertentu di tubuh manusia (binatang dsb). Jika kata “tubuh manusia” diganti dengan kata “negara” maka “organ negara” dapat diartikan sebagai alat perlengkapan negara yang mempunyai tugas dan fungsi tertentu dalam suatu negara.⁸⁵

Jika dibenturkan dengan ketentuan Pasal 24 C ayat (1) UUD NRI 1945, sebenarnya terdapat petunjuk yang dapat diambil untuk mendefinisikan “lembaga negara”. Pasal 24 C tersebut menyebutkan bahwa salah satu

⁸³ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam...*, *Op.Cit.* Hlm.89

⁸⁴ H.A.S Natabaya *Lembaga (Tinggi) Negara menurut UUD 1945*, dalam Refly Harun, dkk (editor), *Menjaga Denyut Konstitusi, Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, Konstitusi Press. Hlm, 60-61. Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Cet 1, Sinar Grafika, Jakarta. 2013. Hlm.1

⁸⁵ *Ibid.* Hlm. 2

kewenangan dari MK adalah untuk mengadili dan memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945.

Dalam Peraturan MK No.08/PMK/2006, dijelaskan bahwa lembaga negara adalah lembaga yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945. Lebih lanjut dalam Pasal 2 ayat (1), disebutkan bahwa lembaga negara yang dapat menjadi pemohon atau termohon dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara adalah:

- a. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
- b. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
- c. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
- d. Presiden
- e. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
- f. Pemerintah Daerah (Pemda);
- g. Lembaga Negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945.

Dari hal tersebut dapat disimpulkan bahwa lembaga negara menurut PMK 8/2006 adalah lembaga yang kewenangannya diberikan langsung oleh konstitusi, yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); Dewan Perwakilan Daerah (DPD); Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); Presiden; Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); Pemerintah Daerah (Pemda); dan Lembaga Negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD.

Namun menarik untuk disimak pendapat MK dalam Putusan MK RI mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang

Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD NRI 1945. Dalam putusan tersebut disebutkan bahwa:⁸⁶

“...di samping lembaga-lembaga negara yang seperti dimaksud di atas, dalam UUD 1945 juga diatur adanya lembaga-lembaga negara yang bersifat konstitusional lainnya seperti Komisi Yudisial, Kepolisian Negara, Tentara Nasional Indonesia, bank sentral, komisi pemilihan umum, dewan pertimbangan presiden, dan sebagainya”.

Berkaitan dengan hal tersebut, Jimly Asshidiqie membedakan lembaga negara kedalam empat tingkatan kelembagaan, yaitu⁸⁷:

1. Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden. Lembaga pada tingkatan konstitusi ini adalah Presiden, Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pengawasan Keuangan (BPK).
2. Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang diatur atau ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden. Dalam hal pemberian kewenangan, lembaga pada tingkat kedua ini melibatkan peran DPR dan Presiden, atau untuk hal-hal tertentu melibatkan pula peran DPD. Karena itu, pembubaran atau pengubahan bentuk dan kewenangan lembaga semacam ini juga memerlukan keterlibatan DPR dan Presiden. Jika pembentukannya melibatkan DPD, maka pembubarannya juga harus melibatkan DPD. Sebagai contoh adalah Kejaksaan Agung, Bank Indonesia (BI), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), dan sebagainya.
3. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden. Lembaga pada tingkat ketiga ini mengandung arti bahwa pembentukan, perubahan, ataupun pembubarannya tergantung kepada kebijakan Presiden semata. Pengaturan mengenai organisasi lembaga negara yang bersangkutan juga cukup dituangkan dalam Peraturan Presiden yang bersifat *regeling* dan pengangkatan anggotanya dilakukan dengan Keputusan Presiden yang bersifat *beschikking*.
4. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau keputusan pejabat di bawah Menteri. Artinya, atas inisiatif menteri sebagai pejabat publik berdasarkan kebutuhan berkenaan dengan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan

⁸⁶Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 005/PUU-IV/2006 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD NRI 1945.

⁸⁷ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Transisi demokrasi...., Op.Cit.* Hlm.89-91

di bidang-bidang yang menjadi tanggungjawabnya, dapat saja dibentuk badan, dewan, lembaga, ataupun panitia-panitia yang sifatnya permanen dan bersifat spesifik.

Jika dikaitkan dengan hal tersebut di atas, maka dapat dikemukakan bahwa dalam UUD NRI 1945, terdapat tidak kurang dari 28 (duapuluh delapan) subyek hukum kelembagaan atau subyek hukum tata negara dan tata usaha negara yang disebut keberadaannya dalam UUD NRI 1945. Subyek-subyek hukum kelembagaan itu dapat disebut sebagai organ-organ negara dalam arti yang luas. Dari 28 organ atau subyek tersebut, tidak semuanya ditentukan dengan jelas keberadaannya dan kewenangannya dalam UUD NRI 1945. Yang keberadaan dan kewenangannya ditentukan dengan tegas dalam UUD NRI 1945 hanya 23 organ atau 24 subyek jabatan, yaitu (1) Presiden dan Wakil Presiden; (2) Wakil Presiden (dapat pula disebut tersendiri); (3) Menteri dan Kementrian Negara; (4) Dewan Pertimbangan Presiden; (5) Pemerintah Daerah Provinsi; (6) Gubernur Kepala Pemerintah Daerah; (7) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi; (8) Pemerintah Daerah Kabupaten; (9) Bupati Kepala Pemerintahan Daerah Kabupaten; (10) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten; (11) Pemerintah Daerah Kota; (12) Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota; (13) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota; (14) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); (15) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); (16) Dewan Perwakilan Daerah (DPD); (17) Komisi Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang oleh UU Pemilu dinamakan Komisi Pemilihan Umum; (18) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); (19) Mahkamah Agung (MA); (20) Mahkamah Konstitusi (MK); (21) Komisi

Yudisial (KY); (22) Tentara Nasional Indonesia (TNI); (23) Kepolisian Negara Republik Indonesia.⁸⁸

Sedangkan empat organ lainnya, yaitu (1) bank sentral; (2) duta; (3) konsul; dan (4) badan-badan lain yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, tidak ditentukan dengan tegas kewenangannya dalam UUD NRI 1945. Oleh karenanya pengertian lembaga-lembaga negara yang terkait dengan kewenangan MK sedemikian banyak jumlahnya dan sedemikian luas.⁸⁹

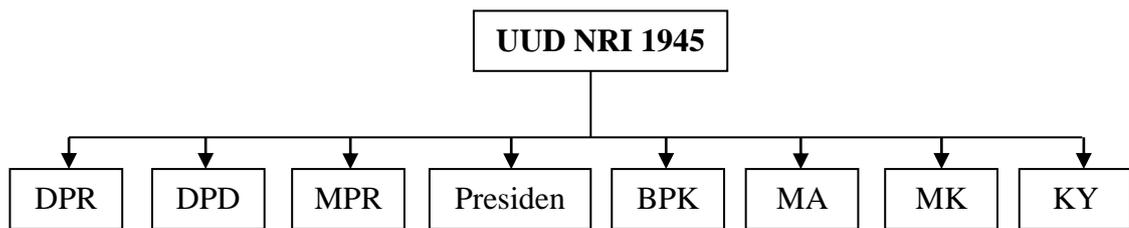
Pasca dilakukannya perubahan terhadap UUD NRI 1945, terjadi perubahan yang mendasar terhadap lembaga-lembaga negara. Ada lembaga negara yang semula terdapat di dalam UUD NRI 1945 kemudian dihapuskan, ada pula perubahan kedudukan dan kewenangan lembaga negara, dan ada pula pembentukan lembaga negara baru.

Lembaga negara yang dihapuskan dari UUD NRI 1945 dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca perubahan adalah DPA. Perubahan terjadi pada lembaga negara MPR, DPR, Presiden, MA dan BPK. Adapun lembaga negara baru yang dibentuk sebagai hasil perubahan UUD NRI 1945 adalah DPD, MK dan KY.

Berikut adalah posisi masing-masing lembaga negara setelah dilakukannya perubahan terhadap UUD NRI 1945.

⁸⁸ *Ibid.* Hlm. 91-92

⁸⁹ *Ibid.*



Bagan 1.1. Struktur Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan UUD NRI 1945

Dari bagan tersebut, dapat dilihat bahwa setelah dilakukannya perubahan terhadap UUD NRI 1945, kedudukan MPR setingkat dengan berbagai lembaga negara lainnya. Dengan kata lain, MPR tidak lagi diposisikan sebagai lembaga tertinggi negara melainkan hanya lembaga tinggi negara. Namun apakah anggapan mengenai kedudukan MPR yang demikian itu benar adanya?

Menurut Ridwan HR, dikatakan bahwa⁹⁰ perdebatan dalam amandemen UUD tentang apakah MPR itu lembaga tinggi negara atau lembaga tertinggi negara, yang hasilnya disepakati bahwa MPR merupakan lembaga tinggi negara dengan argumen antara lain dalam rangka *checks and balances*, sesungguhnya tidak mengubah fakta konstitusional bahwa MPR memiliki kewenangan yang sangat besar⁹¹ dan lembaga-lembaga negara

⁹⁰ Ridwan HR, *GBHN dalam Penyelenggaraan Negara dan Pemerintahan di Indonesia*, dalam Proshiding *Focus Group Discussion Ketatanegaraan: Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN dan Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Badan Pengkajian MPR RI, Yogyakarta, 2016.

⁹¹MPR sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilekati tugas dan kewenangan menetapkan dan mengubah UUD; melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden; memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden; serta menetapkan Presiden dan/atau Wakil Presiden pengganti sampai terpilih Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana mestinya.

lainnya memperoleh kewenangan dari UUD NRI 1945 yang disusun dan ditetapkan MPR.⁹²

Selain itu, perubahan Pasal 1 ayat (2) yang semula berbunyi; “*Kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*” diubah dengan “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”, dalam praktiknya tidak mengubah fakta bahwa rakyat hanya terlibat langsung dengan persoalan bangsa dan negara ini dalam pemilihan umum (pemilu), sementara hal-hal yang bersifat strategis dan mendasar bagi bangsa dan negara ini dibahas dan diputuskan oleh dan melalui MPR.⁹³

Dengan demikian, anggapan yang mengatakan bahwa MPR saat ini merupakan lembaga tinggi negara tidaklah selamanya dapat dibenarkan dan ketika MPR disifati sebagai lembaga negara tertinggi juga tidaklah dapat dikatakan sebagai anggapan yang keliru. Dengan kata lain, walaupun MPR disebut sebagai lembaga tinggi negara tidaklah mereduksi kewenangan konstitusional MPR yang sangat besar.⁹⁴

⁹² Telah jelas bahwa UUD itu sesuatu yang dibuat dan dirumuskan, yang berarti ada yang membuat dan merumuskan, tetapi siapa yang berwenang? Didalam UUD NRI 1945 tidak disebutkan secara eksplisit lembaga yang berwenang membuat dan merumuskan UUD. Dalam Pasal 3 ayat (1) UUD NRI 1945 hanya menyebutkan kewenangan MPR untuk mengubah dan menetapkan UUD. Berdasarkan ilmu Hukum Administrasi, pemberian wewenang untuk mengubah (*veranderen*) dan menetapkan (*beschikken*) norma hukum hanya dapat diberikan kepada organ atau lembaga yang berwenang membuatnya (*asas contrarius actus*). Atas dasar itu, ketentuan Pasal 3 ayat (1) UUD NRI 1945 menyiratkan bahwa lembaga yang berwenang untuk membuat dan merumuskan UUD adalah MPR. Dalam *Ibid*

⁹³ *Ibid*

⁹⁴ *Ibid*

F. Definisi Operasional

Kata	Definisi
Rekonstruksi	<p>Pengembalian seperti semula.⁹⁵</p> <p>Pengembalian seperti semula sebagaimana dimaksud dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia tersebut kemudian penulis maknai sebagai upaya untuk mengembalikan MPR pada kelembagaan dan kewenangannya sebagaimana “dicitakan” oleh <i>faunding fathers</i>. Kelembagaan dan kewenangan sebagaimana dicitakan oleh <i>faunding fathers</i> bukan berarti MPR harus berkedudukan dan memiliki kewenangan yang sama seperti awal pembentukannya, melainkan MPR dengan semangat pembentukan dan kedudukan serta kewenangan yang mampu menjawab permasalahan ketatanegaraan yang kini hadir sebagai respon atas perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia.</p>

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan fokus kajian menelaah dan mengkaji berbagai literatur berkenaan dengan kelembagaan dan kewenangan MPR dari waktu ke waktu dalam rangka

⁹⁵ KBBI.web.id. [Diakses pada 15 November 2016]

mencari konstruksi ideal kelembagaan dan kewenangan MPR di masa yang akan datang.

2. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah dilakukannya rekonstruksi terhadap konsep kelembagaan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

3. Sumber Data Penelitian

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; dan bahan hukum tersier.

- a. Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang mengikat karena dilekuarkan oleh pemerintah⁹⁶. Dalam penelitian ini meliputi:
 1. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (sebelum perubahan):
 2. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 3. Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI);
 4. Risalah Perubahan Undang Undang Dasar Tahun 1945.
- b. Bahan Hukum Sekunder, diartikan sebagai sumber hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari bidang tertentu, berupa buku-buku, disertasi, tesis, skripsi, jurnal dan makalah-makalah hukum yang berhubungan dengan obyek penelitian.

⁹⁶ Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Keempat, Rineka Cipta, Jakarta, 2004, Hlm.103.

Bahan hukum sekunder ini berguna untuk meningkatkan mutu dalam memahami hukum positif yang berlaku.⁹⁷

- c. Bahan Hukum Tersier, diartikan sebagai sumber yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, serta Kamus istilah Inggris-Indonesia.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum melalui metode penelitian *library research*, yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepastakaan)⁹⁸, baik berupa buku-buku, jurnal ilmiah, media massa dan internet serta referensi lain yang relevan guna menjawab berbagai rumusan permasalahan.

5. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan 2 (dua) model pendekatan. *Pertama*, pendekatan historis. Pendekatan historis digunakan oleh karena dalam penelitian ini, penulis mencoba untuk menggali kembali pemikiran-pemikiran para *faunding fathers* berkenaan dengan hakekat kedaulatan rakyat dan desain kelembagaan serta kewenangan MPR. Pendekatan *kedua* adalah pendekatan konsep. Pendekatan konsep digunakan oleh karena salah satu bagian dari penelitian ini, penulis mencoba untuk memunculkan gagasan baru (*ius*

⁹⁷ Sulistyowati Irianto dan Shidarta (ed.), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009, Hlm. 128

⁹⁸ Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Mater Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002. Hlm. 11

constituendum) berkenaan dengan kelembagaan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

6. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu mengumpulkan dan menyeleksi bahan hukum sesuai dengan permasalahan yang diteliti, kemudian dideskripsikan sehingga menghasilkan gambaran atau kesimpulan yang sesuai dengan keadaan sebenarnya sehingga mampu menjawab seluruh permasalahan yang ada.

H. Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun dalam 5 (lima) bab secara garis besar yang terdiri dari: BAB I yaitu pendahuluan yang memuat tentang latar belakang masalah yang menggambarkan alasan penelitian ini dilakukan, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka/orisinalitas penelitian, kerangka teori, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II mengulas mengenai landasan teoritik yang dijabarkan kedalam 4 (empat) sub bab pembahasan, yaitu pertama tinjauan umum tentang teori kedaulatan rakyat dan demokrasi; kedua tinjauan umum tentang lembaga negara, ketiga tinjauan umum tentang cita negara, dan keempat tinjauan umum tentang teori rekonstruksi.

BAB III akan menggambarkan tentang analisis mengenai kelembagaan MPR dari waktu ke waktu sejak dalam pembahasan BPUPKI hingga saat ini. BAB IV akan menjelaskan pembahasan yang meliputi urgensi

dilakukannya rekonstruksi terhadap kelembagaan dan kewenangan MPR; serta *ius constituendum* kelembagaan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Berdasarkan analisis dan pembahasan yang telah diuraikan dalam BAB III dan BAB IV, maka akan ditarik suatu kesimpulan dan saran yang akan dituangkan dalam bab V yaitu penutup.

BAB II

TINJAUAN UMUM

A. TEORI KEDAULATAN RAKYAT DAN DEMOKRASI

1. Kedaulatan Rakyat

a. Pengertian dan Hakikat

Sebagaimana telah dijelaskan dalam pembahasan sebelumnya, untuk memahami hakekat kedaulatan rakyat, terdapat dua istilah yang harus terlebih dahulu dipahami maknanya, yakni kedaulatan dan rakyat. Ditinjau dari segi bahasa, kata kedaulatan dalam bahasa Indonesia merupakan terjemahan dari kata “*sovereignty*” dalam bahasa Inggris, “*soverainete*” dalam bahasa Prancis, “*sovranus*” dalam bahasa Itali serta “*daulat/daulatan*”⁹⁹ dalam bahasa Arab, yang kata itupun asal usulnya merupakan turunan dari bahasa Latin “*superanus*” yang artinya sesuatu bahkan satu satunya yang “*supreme*” atau “yang tertinggi”.¹⁰⁰

Pengertian kedaulatan, diakui secara holistik, teoritik dan akademik bahwa Jean Bodin lah orang yang pertama-tama memberi bentuk ilmiah tentang kedaulatan (*souvereinitas*) dengan rumusan “*la puissance absolute et perpetuelle d'une republique*”. Kedaulatan adalah kekuasaan mutlak dan

⁹⁹ Jimly asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006. Hlm. 116

¹⁰⁰ F.Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Binacipta, Bandung, 1998. Hlm 107

abadi dari negara.¹⁰¹ Menurut Bodin, kedaulatan itu memiliki sifat utama, yaitu tertinggi dan tidak terbatas, asli, tidak dapat dibagi, dan utuh.¹⁰²

Selain Bodin, sarjana lain yang mencoba memberikan pemahaman tentang kedaulatan adalah Jack H. Nagel. Dalam pemahamannya, kedaulatan diartikan sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi suatu negara yang meliputi ruang lingkup dan jangkauannya. Pengertian ruang lingkup menyangkut soal aktivitas dan tercakup dalam fungsi dan jangkauan berkaitan dengan siapa yang menjadi obyek pemegang kedaulatan.¹⁰³

Dalam bahasa yang lain Jimly Asshidiqie mengatakan bahwa kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi dalam suatu negara yang berlaku bagi seluruh wilayah dan rakyat negara tertentu. Pengertiannya dapat bersifat eksternal, dalam hubungan antara satu negara dengan negara yang lain, dan dapat pula bersifat internal antara negara dengan rakyatnya¹⁰⁴. Sedangkan rakyat suatu negara adalah semua orang yang berada dalam wilayah dan tunduk kepada kekuasaan negara.¹⁰⁵

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Ciri-ciri kedaulatan menurut Bodin oleh Kasman diartikan sebagai (a) kesatuan kekuasaan yang tidak dapat dibagi-bagi; (b) keorisinilan kekuasaan sebagai kekuasaan yang tertinggi; dan (c) kekuasaan sepenuh-penuhnya tanpa batas. Kasman, *Ibid. Di tempat lain juga dijumpai pendapat mengenai ciri kedaulatan sebagai indivisibility and illimitability of sovereign.* Lihat Geoffrey Marshall, *Constitutional Theory*, Clarendon Press, London, 1971. Hlm 35. Dalam Rusli Kutiman Iskandar, *Pemilihan Umum Sebagai Implementasi Kedaulatan Rakyat di Indonesia*, Ringkasan Disertasi, Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII, 2016, Yogyakarta. Hlm. 11

¹⁰³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Cet 2, Sinar Grafika Offset Jakarta, 2011. Hlm 125

¹⁰⁴ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994. Hlm. 22

¹⁰⁵ Sudarsono, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet, Keempat, PT. Remaja Rosdakarya, Jakarta, 2004. Hlm. 109

Dari rumusan tersebut, dapat dipahami teori kedaulatan rakyat¹⁰⁶ meyakini bahwa sesungguhnya yang berdaulat dalam setiap negara adalah rakyat. Dengan kata lain, negara memperoleh kekuasaan dari rakyat, bukan dari Tuhan apalagi Raja.¹⁰⁷ Sejalan dengan hal tersebut, Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengatakan bahwa dalam paham kedaulatan rakyat, rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan yang diselenggarakan. Rakyatlah yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahannya itu.¹⁰⁸

Meskipun dalam paham kedaulatan rakyat telah jelas dikatakan bahwa rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, bukan berarti kekuasaan tersebut merupakan kekuasaan yang abolut dan tidak terbatas. Kekuasaan tertinggi yang dimiliki oleh rakyat tetap memiliki batasan-batasan yang telah ditentukan. Hal ini dikarenakan dalam dunia ketatanegaraan modern, ajaran absolutisme kekuasaan dianggap tidak sejalan dan bahkan justru bertentangan dengan ajaran konstitusionalisme (pembatasan kekuasaan).¹⁰⁹ Dengan kata lain, meski secara teoritik konsep kedaulatan tetap dipahami sebagai ajaran kekuasaan yang “*sumum potestas*”,

¹⁰⁶ Doktrin kedaulatan rakyat inilah yang menurut d’Entreves merupakan dasar dari negara demokrasi modern, Lihat *The Nation of the State, Op.Cit.* Hlm 92. Dalam Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat...*, *Op.Cit.* Hlm. 11

¹⁰⁷ *Ibid*

¹⁰⁸ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Cet.Ke-5, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1983. Hlm. 328

¹⁰⁹ Joseph LaPalombara, “Foreword” dalam *Carl J. Friedrich, Limited Governbebt: A Comparison, Prentice-Hall, Inc.*, Englewood Cliffs, New Jersey, 1974. Hlm. Xii. Lihat Juga C.F Strong yang menyaranakan: “*The object of a Constitution, in short, are to limit the arbitrary action of the government, to guarantee the rights of the governed, and to define the operation of the sovereign power*”. C.F Strong, *Modern Political Constitutions*. terjemahan Derta Sri Widodowati, Nusa Media, Bandung, 2010. Hlm 12. Dalam Rusli Kutiman Iskandar..., *Op.Cit.* Hlm. 11

namun dalam penerapannya tunduk pada batas-batas yang ditentukan oleh hukum.

Hal demikian itu juga dikatakan oleh Bung Hatta. Pada intinya Bung Hatta mengatakan bahwa:

“kemerdekaan itu ada batasnya. Artinya, kedaulatan pun ada batasnya. Berkenaan dengan kedaulatan rakyat, esensi kedaulatan rakyat dan pelaksanaannya tidak terletak semata-mata kekuasaan tertinggi ada pada rakyat, sehingga rakyat secara sendiri-sendiri dapat melakukan tindakan apapun dalam negara atas nama kedaulatan rakyat. Justu sebaliknya, jika dalam negara ada golongan rakyat yang mengartikan dan berpandangan bahwa makna dan implementasi kedaulatan rakyat harus seperti itu, artinya rakyat tersebut tidak mengerti benar akan makna dan kedudukan kedaulatan rakyat dalam negara.”

b. Sejarah Lahirnya Paham Kedaulatan Rakyat di Indonesia

Gagasan kedaulatan rakyat sebagai cita kenegaraan Indonesia mempunyai latar belakang sejarah yang cukup panjang. Dalam sejarahnya, diskusi dan perdebatan mengenai kedaulatan rakyat bahkan sudah berkembang di kalangan tokoh-tokoh pergerakan jauh sebelum rancangan UUD 1945 itu sendiri disiapkan.¹¹⁰ Ketika itu, gagasan kedaulatan rakyat menjadi satu pokok pikiran penting yang kemudian disepakati untuk dimuat dalam UUD dengan pernyataan bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat.¹¹¹ Bahkan gagasan ini diuraikan lebih

¹¹⁰ Setelah Indonesia Merdeka, bahkan dibentuk partai yang menamakan dirinya Partai Kedaulatan Rakyat dengan Ketua pertamanya A.Zainal Abidin. Partai ini ketika awal berdirinya berasaskan Pancasila. Akan tetapi, pada tahun 1952, asas itu justru diubah sesuai dengan namanya, yaitu menjadi “kedaulatan rakyat”. Lihat juga Anwar Arifin tentang *I.E. Manuhua* dalam Kompas, Sabtu, 29 Februari 1992. Hlm 6. Dalam Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan...*, *Op.Cit.* Hlm 27

¹¹¹ Perumusan kedaulatan rakyat ini dalam dokumen-dokumen yang bersifat resmi, pertama kali terdapat dalam Piagam Jakarta, 22 Juni 1945 yang menyatakan “...Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan Rakyat”, yang kemudian menjadi rumusan Pembukaan UUD 1945 dan kemudian mempengaruhi perumusan batang tubuhnya. Dalam *Ibid*

lanjut dalam penjelasan UUD sebagai pokok pikiran ketiga dari Pembukaan UUD 1945.¹¹²

Oleh para tokoh pergerakan ketika itu, gagasan ini kemudian disebarluaskan ke masyarakat. Mohammad Hatta bahkan memimpin beberapa rekannya yang lain menerbitkan tabloit khusus sepuluh harian bernama *Daoelat Ra'jat* sejak tahun 1931.¹¹³ Dalam edisi pertama majalah tersebut, Hatta mengajukan pikiran bahwa Indonesia Merdeka yang hendak dibangun haruslah mendasarkan diri atas kedaulatan rakyat. Namun gagasan kedaulatan rakyat yang dimaksud memang tidak sama dengan kedaulatan rakyat yang berkembang di Eropa Barat ketika itu, yang didasarkan atas paham individualisme dan liberalisme yang telah tumbuh dalam alam pikiran abad ke-18 dan 19 dan sudah dianggap ketinggalan.¹¹⁴ Jika kedaulatan rakyat sering disebut dengan istilah demokrasi, maka gagasan kedaulatan rakyat yang hendak dikembangkan oleh Hatta adalah demokrasi politik dan sekaligus ekonomi.¹¹⁵

¹¹² “Pokok pikiran ketiga yang terkandung dalam “Pembukaan” ialah negara yang berkedaulatan Rakyat, berdasar atas kerakyatan dalam permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu, system negara yang terbentuk dalam Undang-Undang Dasar harus berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan. Memang aliran ini sesuai dengan sifat masyarakat Indonesia.” Lihat Penjelasan UUD 1945. Dalam. *Ibid*

¹¹³ Majalah Tabloit “*Daoelat Ra'jat*” (selanjutnya disingkat DR) ini pertama kali terbit tanggal 20 September 1931, dikemukakan oleh Komisi Redaksi yang dipimpin oleh Mohammad Hatta, Sutan Syahrir, dan Suparman. Dalam *Ibid*. Hlm 28

¹¹⁴ Dalam kata pendahuluan untuk edisi perdana majalah ini, Hatta menyampaikan “Nama madjallah kita sudah memberi pengertian yang betoel, bagaimana sikap kita terhadap ra'jat. :*Daoelat Ra'jat* akan mempertahankan azas keraj'jatan yang sebenarnya dalam segala soesanan: dalam politik, dalam perekonomian dan dalam pergaulan social...” “Bagi kita ra'jat itu yang oetama, ra'jat oemoem yang mempenjai kedaulatan, kekoesaan (*souvereiniteit*). Karena ra'jat itoe djantoeng hati Bangsa dan ra'jat itoelah yang mendjadi oekoeran tinggi rendahnya deradjat kita. Dengan rra'jat itoe semoeanja itoe bergantoeng kepada semangat a'jat. Pengandjoe-pengandjoer dan golongan kaoem terpeladjar baroe ada berarti, kalau dibelakangnja ada ra'jat yang sadar dan insjaf akan kedaulatan dirinja.” Lihat DR Tahun ke-1 No.1 Hlm. 1. Dalam *Ibid*. Hlm 28

¹¹⁵ Menurut istilah Soekarno, demokrasi Indonesia itu adalah demokrasi sosial yang merupakan gabungan antara demokrasi politik dan demokrasi ekonomi. Gagasan Soekarno ini dikemukakan dalam tulisannya yang berjudul “*Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi*” yang

Munculnya gagasan kedaulatan rakyat dalam suasana perjuangan ini sesungguhnya mendapat dorongan kuat dari kelompok-kelompok yang anti terhadap individualisme, liberalisme, dan kapitalisme.¹¹⁶ Namun demikian, tidak dengan sendirinya kedaulatan sebagai asas pergerakan kemerdekaan ini begitu saja diterima oleh kalangan pergerakan. Dalam Majalah Persatoean Indonesia terbitan No.109 tahun 1931, muncul tulisan seorang yang menamakan dirinya “Si Rakjat” yang mempersoalkan “demokrasi import” yang terkandung dalam gagasan *volk-souvereiniteit*.¹¹⁷

Untuk menjawab kritik tersebut, Hatta menyatakan bahwa kata demokrasi yang dipakai Si Rakyat itu sendiripun tidak asli. “Perkataan itoe djoega import!”, katanya.¹¹⁸ Tetapi, kata Hatta, “si pemaboek ‘asli’ ini memakai sadja perkataan itoe. Kenapa tidak ditjari poela ‘aslinja’, soepaja djangan ragoe.”¹¹⁹ Memang benar kedaulatan rakyat yang perlu dikembangkan untuk Indonesia Merdeka harus berlainan dengan gagasan serupa yang berkembang di Barat. Kedaulatan rakyat Indonesia harus bersendikan kebudayaan bangsa Indonesia.¹²⁰ Namun menurutnya, demokrasi yang asli itu

dimuat secara berturut-turut dalam majalah *Fikiran Ra'jat*. Majalah tersebut adalah majalah politik populer yang dipimpin Soekarno, terbit tiap-tiap minggu. Dalam *Ibid*. Hlm 28

¹¹⁶ Kritik dan kecaman terhadap ketiga aliran tersebut sangat menonjol ketika itu. Baik dalam pidato Hung Karno maupun Bung Hatta, soal ini biasa dijadikan tema yang dikaitkan dengan kolonialisme dan imperialisme yang harus ditentang habis-habisan. Dalam semangat para pejuang kemerdekaan, kolonialisme dan imperialisme itu tidak saja harus dikritik dan dikecam, tetapi juga harus dimusnahkan. Lihat Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi, FR. No.19, edisi 4 Nopember 1932. Hlm. 3 Dalam *Ibid*. Hlm 29

¹¹⁷ Menurutnya, “Kedemokrasian adalah kejakinan keadilan segenap bangsa Indonesia, boekan kejakinan import tjap volk-souvereiniteit atau lain, melainkan kejakinan Indonesia sedjati. Kejakinan ini mesti mendjadi sembojan segala partai-partai Indonesia, dan mesti medjadi dasar soesonan Indonesia Merdeka jang akan datang” PI, Edisi Tahun ke-4/1931 No.109 Dalam *Ibid*

¹¹⁸ Hatta, *Demokrasi Asli di Indonesia dan Kedaulatan Ra'jat*, DR. No.12/1932 No.12, edisi tanggal 10 Januari 1932. Hlm 2 dalam *Ibid*

¹¹⁹ *Ibid*

¹²⁰ Dalam tulisannya berjudul “*Demokrasi Kita*” pada tahun 1955, Hatta menegaskan keyakinannya bahwa gagasan demokrasi tidak akan pernah lenyap dari bumi Indonesia. Salah satu sebabnya ialah bahwa menurutnya pergaulan hidup Indonesia yang asli berdasarkan demokrasi terus

sebenarnya hanya ada di tingkat desa. Selain itu, tidak ada demokrasi. Sedangkan apa yang disebut sebagai demokrasi seperti dalam budaya Minangkabau menurut Hatta sama sekali bukan demokrasi. Yang berdaulat adalah ninik-mamak, bukan rakyat seluruhnya.¹²¹ Apa yang disebut oleh Si Rakjat sebagai demokrasi ala Minangkabau dengan menunjuk kepada mamak baradjo ka penghoeloe, penghoeloe baradjo ka moefakat, menurut Hatta bukanlah demokrasi.¹²² Karena “moefakat” tertinggi tidak berada di tangan rakyat, melainkan mufakat para penghulu. Karena itu, kedaulatan rakyat yang perlu dikembangkan bukan demokrasi yang berasal dari zaman kerajaan Indonesia dan bukan pula kedaulatan rakyat seperti dikembangkan di Barat sejak abad ke-19.¹²³

Secara umum, uraian diatas menunjukkan bahwa semua kelompok dalam pergerakan sepakat bahwa sifat kerakyatan yang dimaksud dalam demokrasi harus sesuai dengan budaya Indonesia sendiri, yang tentu saja berbeda dengan Barat yang berlatar filsafat dan budaya individualisme, liberalisme dan kapitalisme. Tetapi dengan mengkritik individualisme, tidak serta merta menjadikan mereka terposisikan dalam Marxisme yang merupakan antitesis atas individualisme-leberalisme-kapitalisme itu sendiri. Baik Soekarno, Hatta maupun semua tokoh lain menghendaki keaslian.¹²⁴

hidup di desa-desa Indonesia. Sri Edi Swasono dan Fauzie Ridjal (eds.), Mohammad Hatta, *Beberapa Pokok Pikiran*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1992. Hlm. 119. Dalam *Ibid*. Hlm 30

¹²¹ *Ibid*

¹²² Menurut Hatta: “...di taah air kita beabad-abad lamanja, kedaulatan itoe direboet oleh kaoem hartawan (dan bangsawan? pen). Inilah jang djadi pokok timboelnja peratoeran deodalisme dan kemeodian menjadi sebab hilangnya kemerdekaan tanah-tanag Indonesia sampai mendjadi djadjahan Belanda”. Dalam *Ibid*

¹²³ *Ibid*

¹²⁴ Dalam uraiannya mengenai *socio-nasionalisme* dan *socio-demokrasi*, Soekarno berkata: “*Socio-nasionalisme* dan *socio-demokrasi* bukanlah angan-angan koeminis. ... djoega

Jika ditelusuri lebih dalam, yang diidealkan oleh para pemimpin pergerakan ketika itu justru sebenarnya adalah paham kolektivisme. Gagasan ini dipandang sebagai kombinasi kreatif dari berbagai paham yang mereka kritik, baik gagasan individualisme, liberalisme, kapitalisme dan imperialisme di satu pihak maupun komunisme dan fasisme di pihak yang lain. Hal ini dibuktikan dengan ditemukannya tulisan dalam Daolat Ra'jat maupun dalam Fikiran Ra'jat yang menjelaskan bahwa paham kolektivisme justru dianggap sesuai dengan sifat-sifat bangsa Indonesia sendiri dan diidealkan sebagai antitesis terhadap paham individualisme-liberalisme.¹²⁵ Namun oleh karena kolektivisme ini lebih merupakan antitesis atas individualisme-liberalisme ketimbang sebagai sintesis individualisme vs. komunisme, maka gagasan ini tidak sedikit mendapat kecaman. Paham ini dianggap cenderung mirip dengan komunisme dan bertentangan dengan Islam yang notabene merupakan gagasan yang dianut oleh sebagian besar penduduk Indonesia.¹²⁶

Begitulah antara lain perdebatan-perdebatan yang muncul sehubungan dengan gagasan kedaulatan rakyat sebelum kemerdekaan, khususnya yang diperdebatkan dalam lembaga resmi yang bernama Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Dapat ditarik benang

Dr. Sun Yat Sen menjela demokrasi a la Revolutie Perantjis atau a la Inggeris, Nederland, dll itoe. Poen pemimpin-pemimpin lain sebagai Gandhi, Nehru-muda, dll. Mentjela 'demokrasi' jang demikian itoe." "Memang orang ta'oesah mendjadi koeminiis boeat melihat bawa di dalam negeri-negeri 'demokrasi' itoe, sebageian besar dari kaoem ra'jat adalah tertindas oleh kapitalisme. Orang ta' oesah mendjadi koeminiis, boeat melihat demokrasi negeri-negeri itoe adalah 'burgerlijke demokrasi sadja" "Contra angan-angan burgerlijke demokrasi ini, kaoem Mahaen harus bertjita-tjita dan menghidoep-hidoerpan socio-demokrasi, ja'ni demokrasi politik dan demokrasi ekonomi". "*Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi*", FR. No. 19/1992. Dalam *Ibid*

¹²⁵ Mnd (samara/singkatan), "*Collevtivisme-Indonesia*", FR. No. 26/1932. Hlm. 4-7; Cita-cita kolektifis dalam pergerakan. Dapat dibaca dalam tulisan Hatta "*Kearah Indonesia Merdeka*" (K.I.M) No.1 Hlm. 30-31; Mengenai kritik atas gagasan Hatta ini dan jawabannya, baca DR. No.59/1933, Hlm. 91-94; Lihat juga Soenario, *Individu dan Kolektiviteit dalam UUD Sementara RI*, Pustaka Endang, Jakarta. 1951. *Ibid.* Hlm. 31

¹²⁶ *Ibid*

merahnya bahwa semua perdebatan baik mengenai kedaulatan maupun kolektivisme memberikan indikasi bahwa proses penggodokan pemikiran yang nantinya mempengaruhi pokok pikiran yang dituangkan ke dalam UUD sebenarnya sudah berlangsung jauh sebelum Indonesia merdeka. Setidaknya dapat dikemukakan adanya dua antinomi pemikiran yang diperdebatkan menjelang Indonesia merdeka. *Pertama* adalah antinomi antara individualisme versus kolektivisme; *kedua*, antinomi antara gagasan asing dengan keaslian budaya lokal. Dengan kata lain, perumusan gagasan tersebut tidak dilakukan dengan cara menelan mentah-mentah pemikiran yang diperoleh dari luar, tetapi tidak pula secara membabi-butu meneruskan tradisi budaya lokal yang tidak sesuai dengan tuntutan zaman.¹²⁷

Selain itu, dapat ditarik benang merah lainnya bahwa gagasan kedaulatan rakyat Indonesia itu bersifat khas dengan mencakup gagasan demokrasi politik dan ekonomi sekaligus yang keduanya berada di antara kutub paham individualisme dan kolektivisme. Dalam semangat keseimbangan itulah gagasan kedaulatan rakyat (baik di bidang politik maupun di bidang ekonomi) didiskusikan, diperdebatkan dan kemudian dirumuskan menjadi muatan UUD 1945.

c. Perumusan Kedaulatan Rakyat dalam UUD 1945

Setelah melewati perdebatan yang cukup panjang, pada akhirnya paham kedaulatan rakyat disepakati untuk dirumuskan secara tegas didalam bunyi pasal UUD 1945. Pada awal perumusannya, paham kedaulatan rakyat ditempatkan dalam Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 yang menyebutkan “kedaulatan

¹²⁷ *Ibid.* Hlm 34

adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

Rumusan yang demikian itu, praktis UUD 1945 menunjukkan bahwa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kedudukan dari rakyatlah yang paling menonjol dan paling sentral.¹²⁸ Dengan kata lain, UUD 1945 telah menentukan tentang kedaulatan rakyat sebagai asas dalam penyelenggaraan negara guna mencapai tujuan kemerdekaan Indonesia sesuai dengan alenia keempat pembukaan UUD 1945 yang menyebutkan: *pertama*, melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; *kedua*, memajukan kesejahteraan umum; *ketiga*, mencerdaskan kehidupan bangsa; serta *keempat* ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial.¹²⁹

Lebih lanjut, pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam susunan negara didasarkan pada lima dasar negara, yang kemudian dikenal dengan Pancasila sebagai filsafat negara atau *staatsfilosofie*. Kelima dasar negara ini tercantum pula dalam alenia keempat Pembukaan UUD 1945. Bunyinya adalah Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia.¹³⁰

¹²⁸ Dahlan Thaib, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasinya dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi Tentang MPR sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya)*. Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Padjajaran Bandung, 2000. Hlm. 130

¹²⁹ Lihat alenia keempat pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945

¹³⁰ Dahlan Thaib, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat...*, *Op.Cit.* Hlm. 132

Saat ini, oleh karena Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 telah dirubah, maka bunyi Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 menjadi “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Meski secara rumusan pasal terdapat perbedaan antara Pasal 1 ayat (2) UUD sebelum dan sesudah perubahan, namun keduanya memiliki makna yang sama. Hal tersebut sekaligus lebih menguatkan esensi kedaulatan rakyat dalam rangka demokrasi perwakilan. Artinya, terjadi upaya sinergitas antara kedaulatan rakyat dengan tercapainya demokrasi.¹³¹

Terkait perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) tersebut, Jimly Asshiddiqie sebelumnya juga telah mengatakan bahwa selain hendak menegaskan tentang kedaulatan tetap berada di tangan rakyat dalam keadaan apapun, rumusan tersebut juga menegaskan kalau MPR tidak lagi memiliki kedudukan eksklusif terkait kedaulatan rakyat, melainkan seluruh lembaga negara adalah pelaksana kedaulatan rakyat dalam tugas dan wewenang masing-masing.¹³²

Pengasan tersebut menunjukkan bahwa Indonesia menganut prinsip *constitutional democracy* atau demokrasi yang berdasarkan konstitusi. Pernyataan bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD dimaksudkan bahwa UUD 1945 adalah kedaulatan rakyat dalam kaidah hukum tertinggi negara Republik Indonesia, yang menurut seluruh komponen

¹³¹ Rusli Kutiman Iskandar, *Pemilihan Umum...*, *Op.Cit.* Hlm. 19

¹³² Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, PSHTN-FH-UI, Jakarta, 2002. Hlm.2

bangsa, termasuk lembaga negara tunduk pada UUD 1945, bukan pada penjelasan¹³³ UUD 1945 atau berdasarkan penafsiran.¹³⁴

Catatan yang kemudian dapat diambil dari perumusan kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah dilakukannya perubahan yakni rumusan yang demikian itu menunjukkan bahwa kedaulatan rakyat sepenuhnya tetap ada dan milik rakyat. Tidak sekali-kali dialihkan kepada atau dipegang oleh siapapun termasuk lembaga negara. Lembaga negara apapun namanya hanyalah pelaksana dari kedaulatan rakyat dan selalu berada dalam pengawasan rakyat.

2. Demokrasi Sebagai Perwujudan Kedaulatan Rakyat

a. Pengertian

Demokrasi bukan merupakan suatu istilah asing bagi semua orang. Hampir semua negara di dunia dewasa ini menamakan dirinya sebagai negara demokrasi. Hal ini menunjukkan bahwa gagasan demokrasi semakin mendunia dan diakui sebagai bentuk penyelenggaraan pemerintah yang lebih

¹³³ Dalam beberapa praktik ketatanegaraan, dijumpai bahwa praktik ketatanegaraan dilakukan dengan mendasarkan pada Penjelasan dan Penafsiran MPR terhadap UUD 1945. Dari sisi teori perundang-undangan, Penjelasan UUD 1945 bukanlah suatu kaidah hukum. Memang penjelasan dapat dikategorikan sebagai tafsir otentik, namun penjelasan UUD 1945 yang dinyatakan dimuat dalam Berita Republik Indonesia Tahun II Nomor 7 Tanggal 15 Februari 1946, halaman 51 s.d halaman 56, ternyata dalam dokumen yang ada, yang dimuat dalam berita tersebut hanya naskah UUD 1945 tanpa Penjelasan. Periksa lebih lanjut, *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia*, yang disusun menurut Sistem Engelbrecht, Cetakan ke-2, Ichtiar Baru Hoeve, Jakarta, 1998. Hlm.vii dan Hlm. 1-4. Karena itu, meskipun sekarang Penjelasan UUD 1945 itu sudah dicabut seperti dinyatakan dalam Pasal 1 Aturan Peralihan UUD 1945 baru, namun sebagai suatu yang pernah dipositifkan, maka penelusuran mengenai keberadaannya tetap perlu dilakukan guna memelihara kelurusan sejarah politik dan ketatanegaraan Indonesia ke depannya. Dalam Rusli Kutiman Iskandar, *Pemilihan Umum Sebagai Implementasi Kedaulatan Rakyat di Indonesia...*, *Op.Cit.* Hlm 20

¹³⁴ Berbagai teori penafsiran digunakan semata-mata untuk membenarkan tindakan-tindakan kenegaraan dan pemerintah yang dilakukan. Salah satu contoh adalah pemberian gelar Bapak Pembangunan kepada Presiden Soeharto oleh MPR. Menurut UUD 1945, masalah pemberian gelar apapun namanya dan kepada siapapun akan diberikan, itu wewenang Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 15. Dalam *Ibid.*

bagus dibandingkan dengan sejumlah bentuk penyelenggaraan pemerintah yang lainnya. Namun pertanyaannya adalah, apa dan bagaimana sebenarnya hakikat demokrasi?

Untuk memahami terkait hakikat demokrasi, terlebih dahulu diawali dengan memahami pengertian demokrasi itu sendiri. Secara terminologi, Moh. Kusnadi mengatakan bahwa demokrasi (*democracy*) berasal dari dua akar kata bahasa Yunani Kuno yaitu “*demos*” yang berarti “rakyat” dan “*kratein*” yang berarti “pemerintahan”. Artinya, demokrasi mengandung makna pemerintahan oleh rakyat.¹³⁵ Dalam pemahaman yang lain, Miriam Budiardjo mengartikan “*demos*” sebagai “rakyat” dan “*kratos*”/”*kratein*” sebagai “kekuasaan/berkuasa”. Dengan begitu, demokrasi oleh Miriam Budiardjo diartikan sebagai “rakyat berkuasa” atau “*government of rule by the people*”.¹³⁶

Selain Moh Kusnadi dan Miriam Budiardjo, tidak sedikit sarjana lainnya yang mencoba memberikan rumusan tentang pengertian demokrasi. Untuk memberikan gambaran tentang pengertian demokrasi, James Mac Gregor Burns at all menyatakan: “*a system of government in which those who have authority to make decisions (that have the force of law) acquire and retain this authority either directly or indirectly as the result of winning free elections in which the great majority of adult citizens are allowed to participate*”.¹³⁷

¹³⁵ Moh. Kusnadi dan Bintan R Saragih, *Ilmu Negara*, Cet.3, Gaya Media Pertama, Jakarta, 1995. Hlm. 164

¹³⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia, Jakarta, 2008. Hlm. 105.

¹³⁷ James Mac Gregor Burns at all, *Government By The People*, Thirteenth Alternate Edition, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1989 yang dikutip dalam Saifudin,

Menurut Joseph A. Schmeter, demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan dengan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.¹³⁸ Sedangkan Sidney Hook mengatakan, bahwa demokrasi adalah bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.¹³⁹

Lebih lanjut, Philippe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl mengartikan demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan dimana pemerintah dimintai tanggungjawab atas tindakan-tindakan meeka di wilayah publik oleh warga negara, yang bertindak secara tidak langsung melalui komptisi dan kerjasama dengan para wakil mereka yang terpilih.¹⁴⁰

Ditinjau dari sudut organisasi, demokrasi berarti pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.¹⁴¹ Pendapat lain seperti dinyatakan oleh Hendry B.Mayo bahwa demokrasi merupakan sistem politik yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-

Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, FH UII Press, Yogyakarta, 2009. Hlm. 13

¹³⁸ A. Ubaidillah, *et al*, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education): Demokrasi, HAM, & Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000. Hlm. 162

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ Masyukuri Abdillah dalam *Ibid.*

¹⁴¹ Mahfud MD dalam *Ibid.*

pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.¹⁴²

Dari beberapa rumusan yang diberikan oleh sarjana mengenai pengertian demokrasi, dapat dipahami bahwa demokrasi mengandung makna kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat sehingga rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu juga pada dasarnya diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan, negara yang baik diidealkan juga agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan seluruh masyarakat dalam arti seluas-luasnya.¹⁴³ Sehingga, didapatkan rumusan berkenaan dengan demokrasi yakni pemerintah dari rakyat (*government of the people*), pemerintahan oleh rakyat (*government by people*), dan pemerintahan untuk rakyat (*government for people*).

b. Prinsip-prinsip Dasar Demokrasi

Berdasarkan uraian mengenai pengertian demokrasi di atas, dapat diketahui bahwa suatu pemerintahan dapat dikatakan demokratis bila dalam mekanisme pemerintahan mampu mewujudkan prinsip-prinsip dan kriteria-kriteria pemerintahan yang demokratis. Berkenaan dengan hal tersebut, pemerintah demokratis menurut *International Conference Of Jurist*, Bangkok, tahun 1965 adalah:¹⁴⁴

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005. Hlm 241

¹⁴⁴ Budi Juliardi, *Pendidikan Kewarganegaraan untuk Perguruan Tinggi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014. Hlm 88

- 1) *Supremacy of law* (hukum di atas segala hal);
- 2) *Equality before the law* (persamaan di hadapan hukum);
- 3) *Constitutional guarantee of Human Rights* (Jaminan konstitusional terhadap HAM);
- 4) *Impartial Tribune* (Peradilan yang tidak memihak);
- 5) *Civil education* (Pendidikan Kewarganegaraan).

Selanjutnya menurut Robert A. Dahl, terdapat tujuh prinsip yang harus ada dalam sistem demokrasi yaitu: ¹⁴⁵

- 1) kontrol atas keputusan pemerintah;
- 2) para pejabat dipilih selalu dari proses pemilihan yang dilakukan secara jujur dan teliti;
- 3) adanya hak untuk memilih;
- 4) adanya hak untuk dipilih;
- 5) kebebasan warga negara untuk mengeluarkan dan menyatakan pendapat tanpa ancaman;
- 6) warga negara mempunyai hak untuk mendapatkan sumber-sumber informasi;
- 7) warga negara mempunyai hak untuk membentuk perkumpulan perkumpulan atau organisasi.

Selain itu, Robert A. Dahl juga menambahkan bahwa dalam kaitannya dengan prinsip-prinsip demokrasi tersebut, setidaknya terdapat 5 (lima) kriteria secara utuh yang harus dipenuhi oleh negara yaitu: ¹⁴⁶

- 1) persamaan hak pilih (*equality in voting*);
- 2) partisipasi efektif (*effective participation*);
- 3) meniadakan pemahaman yang jernih (*gaining enlightened understanding*);
- 4) melaksanakan kontrol terakhir terhadap agenda (*exercising final control over the agenda*);
- 5) pencakupan orang dewasa (*inclusion of adults*).

Selain Robert A. Dahl, Masykuri Abdillah juga mencoba merumuskan prinsip-prinsip demokrasi yang olehnya dikatakan terdiri dari persamaan, kebebasan dan pluralisme. Lebih lanjut, Masykuri Abdillah mengatakan: ¹⁴⁷

¹⁴⁵ Robert A. Dahl, *Dilemmas Of Pluralist Democracy: Autonomy and Control*, Yale University Press, New Heaven London, 1982. Hlm.18

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ Masykuri Abdillah dalam A. Ubaidillah, *et al*, *Pendidikan Kewarganegaraan...*, *Op.Cit.* Hlm. 166

“Prinsip persamaan memberikan penegasan bahwa setiap warga negara baik rakyat biasa atau pejabat mempunyai persamaan kesempatan dan kesamaan kedudukan di depan hukum dan pemerintahan. Begitu pula dengan prinsip kebebasan yang menegaskan bahwa setiap individu warga negara atau rakyat memiliki kebebasan menyampaikan pendapat dan membentuk perserikatan. Sedangkan prinsip pluralisme memberikan penegasan dan pengakuan bahwa keragaman budaya, bahasa, etnis, agama, pemikiran dan sebagainya merupakan *conditio saina qua non* (sesuati yangg tidak bisa terelakkan).”

Sedangkan menurut Inu Kencana, prinsip-prinsip demokrasi dapat dirumuskan sebagai berikut:¹⁴⁸

- 1) Adanya pembagian kekuasaan (*sharing power*): untuk timbulnya iklim dan budaya demokratis, kekuasaan (*power*) dipisahkan atau dibagi-bagi antara pembuatan undang-undang dengan pelaksanaan undang-undang agar terjadi pengawasan atau kontrol (*checking power with power*);
- 2) Adanya pemilihan umum yang bebas (*general election*): untuk terpilihnya pemerintahan yang dikehendaki oleh rakyat atau anggota-anggota perwakilan yang akan mewakili suara rakyat itu sendiri diperlukan pemilihan umum yang jujur, adil, bebas dan demokratis serta dilakukan oleh lembaga independenn;
- 3) Adanya manajemen pemerintahan yang terbuka: untuk tidak terciptanya negara tirani besi yang baku dan otoriter, perlu keikutertaan rakyat dalam menilai pemerintah. Hal tersebut terwujud bila manajemen pemerintahan dilakukan secara transparan dan menerapkan akuntabilitas publik.
- 4) Adanya kebebasan individu: untuk membuktikan bahwa rakyat tidak dihantui rasa ketakutan, setiap lapisan masyarakat mesti memiliki kebebasan berbicara, kebebasan beribadah dan kebebasan mencari nafkah untuk memenuhi kebutuhan masing-masing. Apabila mahasiswa, wartawan dan aktivis partai resmi yang bersuara lantang lalu diculik, hal ini tentu sama sekali tidak demokratis;
- 5) Adanya peradilan yang bebas: untuk tidak ikut campurnya aparat pemerintah (dalam arti sempit) dalam peradilan umum dan penegakan hukum, maka aparat pengadilan harus bebas dari pengaruh eksekutif, sehingga keluarga pejabat pemerintah atau pemerintah itu sendiri dapat diproses di pengadilan dan dapat diputuskan hukumannya dengan adil manakala melakukan suatu perbuatan yang melawan hukum.

¹⁴⁸ *Ibid*, Hlm. 166-169

- 6) Adanya pengakuan hak minoritas: untuk adanya perlindungan terhadap agama yang minoritas penganutnya atau terhadap golongan ekonomi lemah seperti pedagang kaki lima;
- 7) Adanya pemerintahan yang bebas hukum: untuk tidak timbulnya negara yang berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*), maka hukum ditempatkan pada rujukan tertinggi. Dengan demikian, warga negara sama kedudukannya di depan hukum dan lembaga peradilan;
- 8) Adanya pers yang bebas: untuk menjamin tegaknya demokrasi, pers itu sendiri harus bebas menyuarakan hati nurani rakyat, baik penyampaian kritik terhadap kebijakan dan pelaksanaan pemerintah maupun terhadap diri seorang pejabat publik juga dalam penyampaian informasi pembangunan lainnya. Informasi yang disampaikan pers hendaknya didukung oleh akurasi data;
- 9) Adanya multi partai politik: untuk tidak timbulnya diktator partai atau sistem monopolitik partai politik, sistem demokrasi harus memberikan ruang tumbuhnya partai politik yang bebas dalam mengemukakan dan mengartikulasikan kepentingan masyarakat untuk disampaikan kepada negara dan pemerintahan;
- 10) Adanya musyawarah: untuk menyelesaikan konflik secara damai, hendaklah diselesaikan dengan musyawarah atau negosiasi (*syur*), bukan dengan penekanan dan intimidasi apalagi dengan kekerasan senjata. Dengan begitu, dalam sistem demokrasi konflik (baik konflik vertikal maupun konflik horizontal) seharusnya bukan sesuatu yang menakutkan, melainkan sesuatu yang harus ada dan diselesaikan secara damai;
- 11) Adanya persetujuan parlemen: untuk menjalankan roda pemerintahan, pihak eksekutif terutama pengambil keputusan dan kebijakan menyangkut kepentingan orang banyak, dalam negara demokrasi dibutuhkan persetujuan terlebih dahulu dari pihak legislatif sebagai representasi rakyat. Sehingga segala kebijakan dan keputusan eksekutif dapat dikontrol oleh pihak legislatif;
- 12) Adanya pemerintahan yang konstitusional: untuk tidak timbulnya negara yang bersifat absolutisme, maka pemerintah harus berdasar atas sistem konstitusi (hukum) sebagai aturan dasar dalam penyelenggara negara;
- 13) Adanya ketentuan pendukung tentang sistem demokrasi: untuk terciptanya sistem demokratis dalam kehidupan kenegaraan, diperlukan adanya ketentuan tentang pendemokrasian yaitu dengan cara mencantumkan secara tertulis bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat kedalam konstitusi negara;
- 14) Adanya pengawasan terhadap administrasi publik: untuk terciptanya manajemen dan organisasi pemerintah yang dapat dipertanggungjawabkan (*accountable*) dalam mencapai tujuan nasional, mutlak dibutuhkan adanya pengawasan terhadap jalannya dan pengaturan administrasi publik itu sendiri;

- 15) Adanya perlindungan hak asasi manusia: Untuk melindungi harkat dan martabat manusia warga negara, diperlukan perlindungan hak asasi sepanjang memperhatikan nilai-nilai luhur moralita dan agama;
- 16) Adanya pemerintahan yang bersih (*clean and good government*): untuk menjamin tidak terjadinya kekuasaan di tangan satu orang dan merajalelanya korupsi dan kolusi, diperlukan suatu komitmen pemerintah untuk menegakkan pemerintahan yang bersih dan baik. Lahirnya *clean and good government* memerlukan komitmen dari pihak legislatif dan eksekutif;
- 17) Adanya persaingan keahlian: untuk penempatan pejabat dalam pemerintahan, harus benar-benar sesuai dengan keahliannya, bukan karena famili atau kolega dari pejabat yang berwenang, sehingga dengan demikian tercipta penerimaan pegawai berdasarkan *merit system*;
- 18) Adanya mekanisme politik: mekanisme politik merupakan suatu keniscayaan dalam sistem demokrasi. Hal ini dikarenakan dengan mekanisme tersebut akan terjadi suskesi dan rotasi kepemimpinan berlangsung secara teratur dan berkesinambungan. Mekanisme politik memungkinkan perubahan politik berlangsung secara damai;
- 19) Adanya kebijakan negara yang berkeadilan: untuk terwujudnya kebijakan negara yang berkeadilan, hendaknya proses pembuatan kebijakan tersebut dibuat oleh badan perwakilan politik (seperti parlemen), tanpa paksaan dari pihak manapun.
- 20) Adanya pemerintahan yang mengutamakan tanggungjawab: sistem demokratis mengedepankan adanya tanggungjawab sistem pemerintahan yang tinggi dalam menjalankan tugas yang diamanatkan rakyat kepadanya.

Kehadiran prinsip-prinsip demokrasi tersebut menjadi suatu keniscayaan dalam negara yang demokratis. Dengan kata lain, prinsip-prinsip tersebut merupakan tolak untuk mengatakan apakah suatu negara sudah dapat dikatakan sebagai negara yang demokratis atau tidak.

c. Nilai-nilai Demokrasi

Demokrasi sekarang ini telah menembus wilayah tanpa batas dan mampu mempengaruhi dimensi kehidupan manusia. Paling tidak demokrasi telah mempengaruhi dua dimensi kehidupan, *pertama*, bahwa demokrasi tidak hanya merupakan suatu bentuk negara ataupun sistem pemerintahan,

tetapi juga gaya hidup (*life style*) serta tata masyarakat tertentu, yang karena itu juga mengandung unsur-unsur moral sehingga dapat dikatakan bahwa demokrasi didasari beberapa nilai (*value*) sebagai berikut:¹⁴⁹

- 1) Menyelesaikan persoalan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*); dalam setiap masyarakat terdapat perselisihan pendapat serta kepentingan, yang dalam alam demokrasi dianggap wajar untuk diperjuangkan. Perselisihan-perselisihan ini harus dapat diselesaikan melalui perundingan serta dialog terbuka dalam usaha untuk mencapai kompromi, konsensus atau mufakat. Kalau golongan-golongan yang berkepentingan tidak mampu mencapai kompromi, maka ada bahaya bahwa keadaan semacam ini akan mengundang kekuatan-kekuatan dari luar untuk campur tangan dan memaksakan dengan kekerasan guna tercapainya kompromi atau mufakat. Dalam rangka ini dapat dikatakan bahwa setiap pemerintah mempergunakan persuasi (*persuasion*) serta paksaan (*coercion*). Dalam beberapa negara perbedaan antara dukungan yang dipaksakan dan dukungan yang diberikan secara sukarela hanya terletak dalam intensitas dari pemakaian paksaan dan persuasi tadi. Intensitas ini dapat diukur dengan misalnya memperhatikan betapa sering kekuasaan dipakai, saluran apa yang tersedia untuk mengadakan perundingan dan dialog.
- 2) Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*); dalam setiap masyarakat yang memodernisasikan diri terjadi perubahan sosial, yang disebabkan oleh faktor-faktor seperti misalnya majunya teknologi, perubahan-perubahan dalam pola kepadatan penduduk, dalam pola-pola perdagangan dan sebagainya. Pemerintah harus dapat menyesuaikan kebijakannya dengan perubahan-perubahan ini, dan sedapat mungkin membinanya jangan sampai tidak terkendalikan lagi. Sebab kalau hal ini terjadi, ada kemungkinan sistem demokratis tidak dapat berjalan, sehingga timbul sistem diktator.
- 3) Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*); pergantian atas dasar keturunan, atau dengan jalan mengangkat diri sendiri, ataupun melalui *coup d'état* dianggap tidak wajar dalam suatu demokrasi.
- 4) Membatasi pemakaian kekerasan sampai batas minimum (*minimum of coercion*); golongan-golongan minoritas yang sedikit banyak akan kena paksaan akan lebih menerimanya kalau diberi kesempatan untuk turut serta dalam diskusi-diskusi yang terbuka dan kreatif, mereka akan lebih terdorong untuk memberikan

¹⁴⁹ Hedy B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, Oxford University Press, New York, 1960 Hlm. 208, dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar...*, *Op.Cit.* Hlm. 118

dukungan sekalipun bersyarat dikarenakan mereka merasa turut bertanggungjawab.

- 5) Mengakui serta menganggap wajar adanya keragaman (*diversity*); yang tercermin lewat perbedaan pendapat, kepentingan, dan tingkah laku. Untuk hal ini perlu terselenggaranya suatu masyarakat yang terbuka (*open society*) serta kebebasan-kebebasan politik (*political liberties*) yang memungkinkan timbulnya fleksibilitas dan tersedianya alternatif dalam jumlah yang cukup banyak. Dalam hubungan ini demokrasi sering disebut sebagai suatu gaya hidup. Tetapi keanekaragaman perlu dijaga agar tidak melampaui batas, sebab di samping keanekaragaman diperlukan juga perstuan serta integrasi.
- 6) Menjamin tegaknya keadilan; Dalam suatu demokrasi umumnya pelanggaran terhadap keadilan tidak akan terlalu sering terjadi karena golongan-golongan terbesar diwakili dalam lembaga-lembaga perwakilan. Namun tidak dapat dihindarkan bahwa beberapa golongan akan merasa diperlakukan tidak adil. Maka yang dapat dicapai secara maksimal ialah suatu keadilan yang bersifat relatif (*relative justice*). Keadilan yang dapat dicapai barangkali lebih bersifat keadilan dalam jangka panjang.

Kedua, demokrasi juga akan mempengaruhi sendi-sendi dari suatu bentuk Negara dan pemerintahan dari Negara-negara yang ada di dunia dalam tata hubungan dan pergaulan internasional yang semakin saling tergantung dewasa ini.¹⁵⁰

Berkenaan dengan nilai-nilai demokrasi sebagaimana penulis sebutkan diatas, hal tersebut dapat dilaksanakan apabila pemerintah terlebih dahulu menyelenggarakan beberapa lembaga negara sebagai berikut:¹⁵¹

- 1) Pemerintahan yang bertanggungjawab;
- 2) Suatu dewan perwakilan rakyat yang memiliki golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi;
- 3) Suatu organisasi politik yang mencakup suatu atau lebih dari partai politik (sistem di-partai, multi partai). Partai-partai menyelenggarakan hubungan yang kontinu antara masyarakat umumnya dan pemimpin-pemimpin;
- 4) Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat;

¹⁵⁰Affan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002. Hlm. 52

¹⁵¹ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara...*, *Op.Cit.* Hlm. 219

- 5) Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Dalam pandangan yang lain, Adnan Buyung Nasution juga menekankan tentang pentingnya sebuah nilai dalam penyelenggaraan demokrasi. Dikatakan bahwa:¹⁵²

“Demokrasi bukan hanya cara, alat, atau proses. Tetapi adalah nilai-nilai atau norma-norma yang harus menjiwai dan mencerminkan keseluruhan proses kehidupan kita bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Demokrasi bukan hanya kriteria di dalam merumuskan cara atau proses untuk mencapai tujuan, melainkan tujuan itu sendiri haruslah mengandung nilai-nilai atau norma demokrasi. Tegasnya, bukan hanya cara, tetapi juga tujuan yang harus kita bangun terus-menerus sebagai suatu proses yang pasti akan memakan waktu.”

Lebih lanjut, Buyung Nasution menegaskan jika hal tersebut dipahami, maka demokrasi tidak boleh dinomorduakan di bawah tujuan yang luhur sekalipun. Sebab hal itu berarti kurang memahami makna demokrasi, bahkan dapat menyesatkan dan membuka peluang bagi kembalinya cara-cara otoriter dan totaliter bahkan fasisme. Sejarah politik dan kettanegaraan di Indonesia pada Orde Lama (1959-1950) dan Orde Baru (1966-1998) telah memberikan pelajaran dari pengalaman empiris bangsa Indonesia untuk tidak lagi diperbodoh dengan alasan apapun termasuk demi mencapai tujuan yang luhur, sebab ternyata tujuan yang luhur itulah yang kemudian dijadikan alasan pembenaran terhadap cara-cara otoriter dan represif yang digunakan pihak penguasa terhadap rakyatnya.¹⁵³

¹⁵² Adnan Buyung Nasution, *Pemikiran & Gagasan Demokrasi Konstitusional*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2011. Hlm 3--4

¹⁵³ *Ibid.*

d. Sejarah Perkembangan Demokrasi di Barat

Tidak dapat dibantah bahwa demokrasi merupakan sistem yang paling baik dalam sistem politik dan ketatanegaraan. Khazanah pemikiran dan reformasi politik di berbagai negara sampai pada satu titik temu tentang ini, yaitu demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya. Sebuah laporan studi yang disponsori oleh salah satu organ PBB, yakni UNESCO pada awal 1950-an yang melibatkan lebih dari seratus orang sarjana barat dan timur menyebutkan bahwa tidak ada satupun tanggapan yang menolak “demokrasi” sebagai landasan dan sistem yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi modern.¹⁵⁴

Namun, sebagai suatu landasan dan prinsip dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan, paham demokrasi tidak muncul begitu saja. Paham demokrasi mengalami pasang surut sejalan dengan sejarah peradaban manusia dalam ikatan hidup bernegara. Berikut penulis gambarkan sejarah singkat perjalanan demokrasi dari masa ke masa:¹⁵⁵

1) Zaman Yunani Kuno

Pada zaman ini (abad ke-6 sampai abad ke-3 SM), demokrasi dilaksanakan secara langsung (*direct democracy*). Artinya, hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.¹⁵⁶

Tetapi bagaimanapun keadaannya, hak untuk berdemokrasi pada zaman ini

¹⁵⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005. Hlm 237

¹⁵⁵ Dirangkum dari Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Hlm. 108-120 dan beberapa literatur pendukung yang dikutip dengan menggunakan footnote.

¹⁵⁶ Baca juga Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara..., Op.Cit.* Hlm. 239

belum pernah dilaksanakan secara konsekuen karena hak untuk berdemokrasi tersebut hanya terbatas untuk golongan warga negara, terutama kaum bangsawan. Sedangkan bagi golongan pendatang, budak dan kaum wanita tidak mempunyai hak untuk berdemokrasi.¹⁵⁷

Namun begitu, oleh karena Yunani Kuno mempunyai tipe sebagai negara kota atau polis¹⁵⁸ yang wilayahnya terbatas (terdiri dari kota dan daerah sekitarnya), serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam suatu negara kota), sifat langsung dari demokrasi Yunani tetap dapat dilaksanakan secara efektif.

2) Abad Pertengahan

Abad pertengahan disebut juga sebagai abad kegelapan.¹⁵⁹ Hal ini dikarenakan setiap argumentasi dan pendapat manusia harus bisa dikembalikan pada hal-hal yang bersifat supranatural dan irrasional. Keadaan semacam ini disebabkan munculnya agama baru di barat yaitu agama Katolik. Dimana ideologi yang dikembangkan pada saat itu antara lain menegaskan bahwa kekuasaan yang ada di dunia ini ada di tangan Tuhan dan dilaksanakan oleh seorang Raja atau Paus (pemimpin umat Katolik sedunia) yang memperoleh wahyu dari Tuhan untuk melaksanakan perintah-perintahNYa, serta memimpin dunia.

¹⁵⁷ Baca juga Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, Cet 7, 2005. Hlm. 2009. Dikatakan bahwa budak-budak belian, orang-orang yang sakit ingatan, anak-anak yang dianggap belum dewasa, orang-orang yang tidak mampu membayar pajak, bahkan perempuan tidak mempunyai hak kenegaraan sama sekali

¹⁵⁸ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013. Hlm.84

¹⁵⁹ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2009. Hlm.147

Pada abad ini, peran Gereja sebagai institusi Agama di bawah kepemimpinan Paus sangat besar. Bahkan Gereja membawahkan Negara. Hal ini merupakan konsekuensi dari munculnya paham Kedaulatan Tuhan yang dalam implementasinya dilakukan oleh seorang Paus (pemimpin tertinggi Agama Katolik) beserta jajaran Hirarkhi Gereja sebagai wakil Tuhan yang ada di dunia.¹⁶⁰

Dengan model yang seperti itu, paham demokrasi mengalami kemunduran dalam sejarah kehidupan negara setelah zaman Yunani Kuno. Hal ini disebabkan rakyat biasa (kaum awam) tidak lagi mempunyai posisi yang menentukan dalam aktifitas kehidupan kenegaraan. Banyak terjadi perebutan kekuasaan dikalangan kaum bangsawan untuk mempengaruhi Raja maupun Paus.¹⁶¹

Namun demikian menjelang akhir abad pertengahan, tumbuh kembali keinginan untuk menumbuh kembangkan demokrasi. Hal itu diindikasikan dengan lahirnya Magna Charta (Piagam Besar) sebagai suatu piagam yang memuat perjanjian antara kaum bangsawan dan Raja John di Inggris yang antara lain menghendaki agar raja mengikat diri dan mengakui serta menjamin hak-hak dan *privileges* dari kaum bangsawan. Kelahiran Magna Charta dapat dikatakan sebagai tonggak baru kemunculan kembali demokrasi.

3) *Renaissance*

Munculnya kembali gerakan demokrasi di Eropa Barat pada abad pertengahan di dorong oleh perubahan sosial dan gerakan kultural yang

¹⁶⁰ *Ibid*

¹⁶¹ *Ibid*

berintikan pada penekanan pemerdekaan akal dari segala pembatasan. Gerakan kultural yang dimaksud adalah gerakan *renaissance* dan gerakan reformasi.¹⁶²

Gerakan *renaissance* pada dasarnya merupakan gerakan yang menghidupkan kembali minat kepada kesusastraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama Abad Pertengahan telah disisihkan. Gerakan ini membelokkan perhatian yang tadinya semata-mata diarahkan kepada tulisan-tulisan keagamaan ke arah soal-soal keduniawian dan mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru. Pandangan baru tersebut berkenaan dengan pemisahan antara gereja dan negara, meluasnya gagasan di bidang politik ketatanegaraan, kekuasaan sedapat mungkin dibatasi agar tidak terjadi absolutisme kekuasaan seperti yang terjadi pada zaman abad pertengahan, dan paham rasionalitas¹⁶³ yang harus diterapkan dengan mempergunakan teori *social contract*.

4) Demokrasi Konstitusional Abad ke-19: Negara Hukum Klasik

Sebagai akibat dari keinginan untuk menyelenggarakan hak-hak politik secara efektif, timbullah gagasan bahwa cara yang terbaik untuk membatasi kekuasaan pemerintah adalah dengan suatu konstitusi (baik bersifat naskah (*written constitution*) atau tidak bersifat naskah (*unwritten constitution*)). Hal ini dikarenakan konstitusi secara nyata menjamin hak-hak politik dan menyelenggarakan pembagian kekuasaan negara sedemikian rupa

¹⁶² Mahfud MD dalam A. Ubaidillah, *et al*, *Pendidikan Kewarganegaraan...*, *Op.Cit.* Hlm. 170

¹⁶³ Paham rasionaitas adalah paham yang lebih mementingkan kebebasan manusia untuk menyampaikan pemikiran-pemikiran yang rasional. Lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar...*, *Op.Cit.* Hlm 148

sehingga kekuasaan eksekutif diimbangi oleh kekuasaan parlemen dan lembaga-lembaga hukum. Gagasan ini dinamakan konstitusionalisme, sedangkan negara yang menganut gagasan ini dinamakan *Constitutional State* atau *Rechtsstaat*.

Berkenaan dengan gagasan konstitusionalisme tersebut, Carl J. Friedrich mengatakan “*a set of activotoes organized and operated on behalf of the people but subject to a seriesof restrains which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those who are called upon to do the overning*”.¹⁶⁴ Artinya, pemerintahan pada dasarnya merupakan suatu kumpulan aktivitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tetapi tetap tunduk kepada beberapa pembatasan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah. Dengan begitu, UUD di dalam gagasan konstitusionalisme tidak saja dijadikan sebagai dokumen yang mencerminkan pembagian kekuasaan di antara lembaga-lembaga kenegaraan, melainkan juga dipandang sebagai suatu instrumen yang mempunyai fungsi khusus untuk menentukan dan membatasi kekuasaan pemerintah di satu pihak dan di pihak lain digunakan sebagai instrumen untuk menjamin hak-hak asasi warga negaranya.

Dalam perkembangannya ketika itu, ajaran konstitusionalisme kemudian melahirkan *Rechtsstaat* di Eropa barat dan *Rule of Law* di negara-negara Anglo Saxon yang keduanya memiliki unsur-unsur tersendiri. *Rechtsstaat* berunsurkan jaminan hak-hak manusia, pemisahan atau

¹⁶⁴ Carl J Friedrich, *Xonstitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, ed. Ke 5, Weltham, Mass: Blaisdell Publishing Company, 1967. Bab VII dalam *Ibid*. Hlm 112

pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak tersebut, pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan serta peradilan administrasi dalam perselisihan.¹⁶⁵ Sementara *Rule of Law* berunsurkan supremasi aturan-aturan hukum (*sumpremacny of law*), kedudukan yang sama di depan hukum (*equality before the law*), serta terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang.

5) Demokrasi Konstitusional Abad ke-20: *Rule of Law* yang Dinamis

Pada abad ini, gagasan bahwa pemerintah dilarang campur tangan dalam urusan warga negara baik di bidang sosial maupun ekonomi lambat laun berubah menjadi gagasan bahwa pemerintah bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat. Karena kewajiban tersebut, pemerintah kemudian harus aktif mengatur kehidupan ekonomi dan sosial. Negara yang melakukan hal demikian itu kemudian dinamakan sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*).

Sesuai dengan perubahan jalan pemikiran tersebut, perumusan yuridis mengenai negara hukum klasik pada abad ke 19 kemudian ditinjau kembali dan dirumuskan kembali sesuai dengan tuntutan abad ke-20, terutama pasca terjadinya Perang Dunia II. Rumusan yang dihasilkan berkenaan dengan syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintahan yang demokratis di bawah *Rule of Law* yaitu:¹⁶⁶

a) Perlindungan konstitusional;

¹⁶⁵ Seperti disebut dalam Oemar Seno Adji, *Prasaran*, Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945, Seuling Masa, Jakarta, 1966. Hlm. 24 Dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar...*, *Op.Cit.* Hlm 113

¹⁶⁶ *International Commission of Jurists, The ynamic Aspects of the Rule of Law un The Modern Age, International Commission of Jurist*, Bangkok, 1965. Hlm. 39-50. Dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar...*, *Op.Cit.* Hlm 116

- b) Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunals*);
- c) Pemilihan umum yang bebas;
- d) Kebebasan untuk menyatakan pendapat;
- e) Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi;
- f) Pendidikan kewarganegaraan (*civil education*).

Di samping merumuskan gagasan *Rule of Law* dalam perkembangan baru, pada abad ini muncul pula kecenderungan untuk memberi perumusan mengenai demokrasi sebagai sistem politik. Menurut *International Commission of Jurists* dalam konferensinya di Bangkok, perumusan yang paling umum mengenai sistem politik yang demokratis adalah suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil-wakil yang dipilih oleh mereka yang bertanggung jawab kepada mereka melalui proses pemilihan yang bebas.¹⁶⁷ Ini dinamakan demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).

Berkenaan dengan hal tersebut, Henry B. Mayo kemudian berpendapat bahwa sistem politik dikatakan demokratis apabila kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsipkesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.¹⁶⁸

e. Pelaksanaan demokrasi di Indonesia

Meskipun telah dikatakan di awal tadi bahwa demokrasi merupakan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan, namun

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, Oxford University, New York, 1960. Hlm 70. Dalam Dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik...*, *Op.Cit.* Hlm 117

masalah yang belum sampai pada titik temu di sekitar perdebatan tentang demokrasi yakni berkenaan dengan bagaimana mengimplementasikan demokrasi itu di dalam praktik. Berbagai negara telah menentukan jalurnya sendiri-sendiri, yang tidak sedikit di antaranya justru mempraktikkan cara-cara atau mengambil jalur yang sangat tidak demokratis, kendati di atas kertas menyebutkan “demokrasi” sebagai asasnya yang fundamental.¹⁶⁹

Hal ini membuat studi-studi tentang demokrasi itu dapat dibedakan atas demokrasi normatif dan demokrasi empirik. Demokrasi normatif menyangkut rangkuman gagasan-gagasan atau idealisme tentang demokrasi yang terketak dalam alam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya di lapangan yang tidak selalu paralel dengan gagasan normatifnya.¹⁷⁰

Berkenaan dengan hal tersebut, di Indonesia pelaksanaan demokrasi mengalami pasang surut seiring dengan perkembangan sejarah pemerintahannya. Pada awal Indonesia berdiri cita-cita *founding fathers* dengan prinsip integralistik Indonesia sering kali terkecoh dengan format politik yang kelihatannya demokratis tetapi kenyataannya totaliter.

Pada zaman orde lama, dengan Dekrit 5 Juli 1959 pada dasarnya ingin melaksanakan UUD 1945 dan Pancasila secara murni dan konsekuen, justru yang dipraktikkan adalah demokrasi terpimpin yang bersifat kultur individual seorang pemimpin. Hal serupa terjadi pada rezim orde baru dimana demokrasi diartikan dan ditafsirkan sendiri oleh Soeharto, prinsip-prinsip demokrasi seperti penegakan HAM justru dilanggar dengan dalih stabilitas

¹⁶⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara...*, *Op.Cit.* Hlm. 238

¹⁷⁰ *Ibid*

politik demi kelancaran pembangunan ekonomi, KKN merajalela, hukum merupakan subordinasi kekuasaan dan politik serta campur tangan pemerintah dalam bidang yudikatif dan legislatif tidak bias dibatasi.

Lebih lanjut, perkembangan demokrasi sejak Indonesia merdeka di petakan sebagai berikut:¹⁷¹

1) Demokrasi Pemerintah Masa Revolusi (1945-1949)

Pada periode ini, sistem pemerintahan yang digunakan adalah demokrasi Pancasila. Namun sangat disayangkan bahwa demokrasi Pancasila seperti yang diamanatkan dalam UUD 1945 belum sepenuhnya dapat dilaksanakan karena negara dalam keadaan darurat dan masih dalam rangka mempertahankan kemerdekaan.¹⁷² Misalnya, Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang semula berfungsi sebagai pembantu Presiden menjadi berubah sebagai MPR. Sistem kabinet yang seharusnya Presidensial dalam pelaksanaannya menjadi sistem Parlementer seperti yang berlaku dalam Demokrasi Liberal.

Sesungguhnya pada periode ini, implementasi demokrasi baru terbatas pada interaksi politik di parlemen dan pers yang berfungsi mendukung revolusi kemerdekaan elemen-elemen demokrasi yang lain belum terwujud karena pusat perhatian masih tertumpu pada bagaimana mempertahankan kemerdekaan Indonesia.¹⁷³

¹⁷¹ Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras, Yogyakarta, 2011 Hlm, 208-2010

¹⁷² Budi Juliardi, *Pendidikan Kewarganegaraan untuk Perguruan Tinggi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014. Hlm 96.

¹⁷³ Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras, Yogyakarta, 2011 Hlm 208

2) Demokrasi Parlementer (1949-1959)

Periode ini sangat menonjolkan peranan parlemen dan partai politik. Namun oleh karena kabinet pada sistem demokrasi parlementer ini selalu silih berganti, akibatnya pembangunan menjadi tidak berjalan lancar. Masing-masing partai kemudian lebih mementingkan kepentingan partai atau golongannya daripada harus mementingkan rakyat.¹⁷⁴

Setelah bejalan selama hampir 9 tahun, maka rakyat Indonesia sadar bahwa UUD Sementara 1950 dengan sistem Demokrasi Parlementer tidak cocok diterapkan di negara ini. Akhirnya Presiden menganggap bahwa dengan keadaan ketatanegaaan Indonesia membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa serta merintanggi pembangunan untuk mencapai masyarakat adil dan makmur, sehingga pada tanggal 5 Juli 1959 Presiden Soekarno mengumumkan dekrit mengenai pembubaran Konstituante dan berlakunya kembali UUD 1945 serta tidak berlakunya UUD Sementara 1950.¹⁷⁵

3) Demokrasi Terpimpin (1959-1965/ Masa Orde Lama)

Ciri sistem politik pada periode ini adalah dominasi peranan presiden¹⁷⁶, terbatasnya peranan partai politik atau mengaburnya sistem kepartaian, berkembangnya pengaruh komunis, meluasnya peranan Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) sebagai unsur sosial politik¹⁷⁷, dibubarkannya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) hasil pemilihan umum oleh

¹⁷⁴ Budi Juliardi, *Pendidikan Kewarganegaraan...*, *Loc.Cit.* Hlm 97

¹⁷⁵ *Ibid*

¹⁷⁶ Dominasi peran Presiden diartikan sebagai tindakan yang menyimpang atau menyeleweng terhadap UUD yang dilakukan oleh Presiden. Sebagai salah satu contoh, Pada tahun 1960 Presiden Soekarno membubarkan DPR hasil pemilihan umum, padahal dalam penjelasan UUD 1945 secara eksplisit ditentukan bahwa Presiden tidak mempunyai wewenang untuk berbuat demikian. Baca Miriam Budjiardjo, *Dasar-dasar...*, *Op.Cit.* Hlm. 130

¹⁷⁷ A. Ubaidillah, *et al*, *Pendidikan Kewarganegaraan...*, *Op.Cit.* Hlm. 178

Presiden yang kemudian digantikan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR), peran DPRGR sebagai lembaga legislatif dalam sistem politik menjadi sedemikian lemah; *basic human rights* sangat lemah, Presiden Soekarno dengan mudah menyingkirkan lawan-lawan politiknya yang tidak sesuai dengan kebijaksanaannya atau yang mempunyai keberanian untuk menentangnya, masa puncak anti kebebasan pers, dengan pembredelan beberapa surat kabar dan majalah, sentralisasi kekuasaan semakin dominan dalam proses hubungan pusat dan daerah.¹⁷⁸

Ciri tersebut memperlihatkan bahwa pada periode ini, praktik pemerintahan banyak sekali melakukan distorsi terhadap praktik demokrasi. Tidak hanya itu, masih ada lagi beberapa penyimpangan praktik demokrasi yang dilakukan periode ini. Seperti misalnya Presiden diberi wewenang untuk campur tangan di bidang yudikatif,¹⁷⁹ pelbagai tindakan pemerintah dilaksanakan melalui penetapan Presiden yang memakai Dekrit 5 Juli sebagai sumber hukum serta didirikannya badan-badan ekstra konstitusional oleh Presiden seperti Front Nasional yang ternyata dipakai oleh komunis sebagai arena kegiatan.¹⁸⁰

Satu pertanyaan yang kemudian patut dikedepankan adalah bagaimana sebenarnya rumusan demokrasi terpimpin dan apakah butir-butir pokok demokrasi terpimpin tersebut? Soekarno telah mengatakan sebagaimana dikutip oleh Ahmaad Syafi'i Ma'arif bahwa:¹⁸¹

¹⁷⁸ Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia...*, *Op.Cit.* Hlm 210

¹⁷⁹ Dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 dalam A. Ubaidillah, *et al*, *Pendidikan Kewarganegaraan...*, *Op.Cit.* Hlm. 178

¹⁸⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar...*, *Op.Cit.* Hlm. 130

¹⁸¹ A. Ubaidillah, *et al*, *Pendidikan Kewarganegaraan...*, *Op.Cit.* Hlm. 180

“demokrasi dipimpin adalah demokrasi yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Dalam kesempatan lain Soekarno juga mengatakan bahwa demokrasi dipimpin adalah demokrasi kekeluargaan tanpa anarkisme, liberalisme dan otokrasi diktator. Demokrasi kekeluargaan ialah demokrasi yang mendasarkan sistem pemerintahannya kepada musyawarah dan mufakat dengan pimpinan satu kekuasaan sentra; yang sepuh, seorang ketua dan mengayomi”

Selanjutnya dalam pidatonya pada tanggal 17 Agustus 1959 dengan judul “Penemuan Kembali Revolusi Kita”, Presiden Soekarno mengatakan bahwa prinsip-prinsip dasar demokrasi dipimpin ialah: *pertama*, tiap-tiap orang berkewajiban untuk berbakti pada kepentingan umum, masyarakat, bangsa dan negara; dan *kedua*, tiap-tiap orang berhak mendapatkan penghidupan yang layak dalam masyarakat, bangsa dan negara.

Penjelasan tersebut memberikan gambaran bahwa kekeliruan yang sangat besar dalam demokrasi dipimpin Soekarno adalah dilakukannya pengingkaran terhadap nilai-nilai demokrasi. Demokrasi dipimpin Soekarno pada dasarnya bukanlah sistem demokrasi yang sebenarnya dan kemudian berakhir dengan lahirnya Gerakan G30 September 1965 yang didalangi oleh Partai Komunis Indonesia (PKI).

4) Demokrasi Pancasila (1965-1998 / Masa Orde Baru)

Semangat yang mendasari kelahiran periode ini adalah keinginan untuk mengembalikan dan memurnikan pelaksanaan pemerintahan yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen setelah pada periode sebelumnya, terjadi penyelewengan dan pengingkaran secara besar-besaran terhadap kedua landasan formal dan yuridis dalam kehidupan bernegara.

Dalam usaha untuk meluruskan kembali penyelewengan terhadap landasan kehidupan bernegara sebagaimana dimaksud, diadakan sejumlah tindakan-tindakan korektif. Beberapa tindakan korektif tersebut diantaranya *pertama*, dibatalkannya Ketetapan MPRS No. III/1963 yang menetapkan masa jabatan seumur hidup untuk Presiden Soekarno sehingganya jabatan kembali menjadi jabatan elektif setiap lima tahun; *kedua*, Ketetapan MPRS No. XIX/1966 telah menentukan ditinjaunya kembali produk-produk legislatif dari masa Demokrasi Terpimpin dan atas dasar itu Undang-Undang No. 19 Tahun 1964 telah diganti dengan suatu undang-undang baru yaitu Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970.¹⁸²

Ketiga, DPRGR kemudian juga diberikan beberapa hak kontrol disamping tetap mempunyai fungsi status menteri. Begitu pula tata tertib DPRGR yang baru telah meniadakan pasal yang memberi wewenang kepada presiden untuk memutuskan permasalahan yang tidak dapat mencapai mufaat antara anggota badan legislatif.; dan keempat, Golongan Karya, di mana anggota ABRI memainkan peranan penting, diberi landasan konstitusional yang lebih formal; dan kelima, beberapa hak asasi diusahakan supaya diselenggarakan lebih penuh dengan memberi kebebasan lebih luas untuk bergerak dan menyusun kekuatannya, terutama menjelang pemilihan umum 1971.¹⁸³

Pada periode ini, praktik demokrasi di Indonesia senantiasa mencoba untuk terus mengacu pada nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945. Karena itu,

¹⁸² Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar..., Op.Cit.* Hlm. 131

¹⁸³ *Ibid*

demokrasi pada masa ini disebut dengan demokrasi pancasila.¹⁸⁴ Berkaitan dengan hal tersebut, apa sebenarnya yang dimaksud dengan demokrasi Pancasila? Beberapa perumusan tentang demokrasi sebagai berikut:¹⁸⁵

- a) Demokrasi dalam bidang politik pada hakekatnya adalah menegakkan kembali asas-asas negara hukum dan kepastian hukum;
- b) Demokrasi dalam bidang ekonomi pada hakekatnya adalah kehidupan yang layak bagi semua warga negara;
- c) Demokrasi dalam bidang hukum pada hakekatnya adalah pengakuan dan perlindungan HAM serta peradilan yang bebas yang tidak memihak.

Dengan demikian, secara umum dapat dijelaskan bahwa watak Demokrasi Pancasila tidak berbeda dengan demokrasi pada umumnya. Karena dalam demokrasi pancasila memandang kedaulatan rakyat sebagai inti dari sistem demokrasi. Karenanya rakyat mempunyai hak yang sama untuk menentukan dirinya sendiri. Begitu pula partisipasi politik yang sama semua rakyat. Untuk itu, pemerintah patut memberikan perlindungan dan jaminan bagi warga negara dalam menjalankan hak politik.

Namun demikian, seiring berjalannya waktu Demokrasi Pancasila dalam rezim orde baru hanya menjadi retorika dan gagasan yang belum sampai pada tatanan praktis. Hal ini dikarenakan dalam praktik etatanegaraan dan pemerintahan, rezim ini sangat tidak memberikan ruang bagi kehidupan berdemokrasi. Hal ini dapat dilihat dengan begitu dominannya peran Presiden yang pada akhirnya berujung pada tindakan-tindakan penyalahgunaan kekuasaan, dominan peranan ABRI, birokratisasi dan sentralisasi pengambilan keputusan politik, pengembirian peran dan fungsi partai politik, serta campur tangan pemerintah dalam berbagai urusan partai politik dan

¹⁸⁴ A. Ubaidillah, *et al*, *Pendidikan Kewarganegaraan...*, *Op.Cit.* Hlm 182

¹⁸⁵ *Ibid*

publik. Dengan begitu, kejadian pengingkaran terhadap nilai-nilai demokrasi ternyata juga terjadi dalam Demokrasi Pancasila pada rezim Soeharto.

Akibat dari pengingkaran terhadap nilai-nilai demokrasi tersebut, lahirlah gerakan-gerakan yang dimotori oleh para mahasiswa dan pemuda dengan maksud untuk menentang Presiden Soeharto dan rezim orde baru. Gerakan-gerakan tersebut pada akhirnya berhasil menumbangkan Soeharto sekaligus menjadi akhir dari rezim orde baru dan menjadi babak baru dalam sejarah perkembangan demokrasi di Indonesia.

5) Demokrasi Pancasila (1998 – Sekarang / Masa Orde Reformasi)

Tumbangnya Orde Baru membuka peluang terjadinya reformasi politik dan demokratisasi di Indonesia. Pengalaman Orde Baru mengajarkan kepada bangsa Indonesia bahwa pelanggaran terhadap demokrasi membawa kehancuran bagi negara dan penderitaan rakyat. Oleh karena itu, bangsa Indonesia bersepakat untuk sekali lagi melakukan demokratisasi dengan harapan kebebasan rakyat dapat terbentuk, kedaulatan rakyat dapat ditegakkan dan pengawasan terhadap eksekutif dapat dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat.

Langkah pertama yang dilakukan oleh Presiden Habibie sebagai pengganti Presiden Soeharto untuk mewujudkan demokratisasi di Indonesia adalah dengan mempercepat penyelenggaraan pemilihan umum.¹⁸⁶ Selanjutnya, proses demokratisasi mulai terus berjalan pasca terbentuknya

¹⁸⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar..., Op.Cit.* Hlm 134

DPR-MPR hasil pemilu yang telah memilih Presiden dan Wakil Presiden serta terbentuknya lembaga-lembaga tinggi yang lain.¹⁸⁷

Beberapa langkah terobosan dalam upaya mewujudkan demokratisasi pada periode ini dilakukan melalui beberapa upaya, diantaranya amandemen UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR dalam empat tahap terhitung sejak 1999 hingga 2002. Beberapa perubahan penting dilakukan terhadap UUD 1945 agar UUD 1945 mampu menghasilkan pemerintahan yang demokratis. Peranan DPR sebagai lembaga legislatif diperkuat, semua anggota DPR dipilih dalam pemilu, pengawasan terhadap Presiden diperkuat dan hak asasi manusia memperoleh jaminan yang semakin kuat. Amandemen UUD 1945 juga memperkenalkan pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung yang untuk kali pertama dilaksanakan pada tahun 2004.¹⁸⁸

Langkah demokratisasi berikutnya adalah pemilihan umum untuk memilih kepala daerah secara langsung yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.¹⁸⁹ Hal tersebut dilaksanakan dengan tujuan untuk menjadikan pemerintah daerah lebih demokratis dengan diberikannya hak bagi rakyat untuk menentukan kepala daerah yang sebelumnya hak menentukan kepala daerah tersebut ada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Miriam Budiardjo berpendapat bahwa pada periode ini, proses demokratisasi telah berhasil membentuk pemerintah Indonesia yang

¹⁸⁷ Budi Juliardi, *Pendidikan Kewarganegaraan untuk Perguruan Tinggi...*, *Op.Cit.* Hlm

¹⁸⁸ Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar...*, *Loc.Cit.* Hlm 134

¹⁸⁹ *Ibid*

demokratis karena nilai-nilai demokrasi yang penting telah diterapkan melalui pelaksanaan peraturan perundangan mulai dari UUD 1945.¹⁹⁰ Berkenaan dengan hal tersebut, penulis memandang bahwa memang benar demokratisasi itu adalah proses tanpa akhir karena demokratisasi adalah sebuah kondisi yang tidak pernah terwujud secara tuntas. Namun dengan adanya perubahan-perubahan tersebut, demokrasi di Indonesia telah mempunyai dasar yang kuat untuk berkembang.

B. TEORI LEMBAGA NEGARA

1. *Trias Politica* Lembaga Negara

Meskipun dalam perkembangannya doktrin *trias politica* yang biasa dinisbatkan dengan tokoh Montesquieu sering terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan, namun oleh karena pengaruh gagasan Montesquieu sangat mendalam dalam cara berfikir banyak sarjana, seringkali sangat sulit untuk melepaskan diri dari pengertian bahwa lembaga negara itu selalu terkait dengan tiga cabang alat-alat perlengkapan negara, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Seakan-akan konsep lembaga negara juga selalu harus terkait dengan pengertian ketiga cabang kekuasaan tersebut.¹⁹¹

Sebelum Montesquieu, di Prancis pada abad ke-XVI pada umumnya diakui bahwa fungsi-fungsi kekuasaan negara itu terbagi menjadi lima. Kelimanya adalah (1) fungsi *diplomacie*; (2) fungsi *defencie*; (3) fungsi

¹⁹⁰ *Ibid.* Hlm 134

¹⁹¹ Dalam negara abad ke-20, apalagi dalam negara yang sedang berkembang di mana kehidupan ekonomi dan sosial telah menjadi demikian kompleksnya serta eksekutif mengatur hampir semua aspek kehidupan masyarakat, *trias politica* dalam arti “pemisahan kekuasaan” tidak dapat dipertahankan lagi. Dengan berkembangnya konsep mengenai Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) di mana pemerintah bertanggung jawab atas kesejahteraan seluruh rakyat, dan karena itu harus menyelenggarakan perencanaan pengembangan ekonomi dan sosial secara menyeluruh, maka fungsi kenegaraan sudah jauh melebihi tiga macam fungsi yang disebut oleh Montesquieu. Baca Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar..., Op.Cit.* Hlm 286

nancie; (4) fungsi *justice*; dan (5) fungsi *policie*. Oleh John Locke di kemudian hari, konsepsi mengenai fungsi kekuasaan negara itu dibaginya menjadi 4 (empat), yaitu (1) fungsi legislatif; (2) eksekutif; (3) fungsi federatif. Bagi John Locke, fungsi peradilan tercakup dalam fungsi eksekutif atau pemerintahan. Akan tetapi, oleh Montesquieu yang mempunyai latar belakang sebagai hakim, fungsi yudisial itu dipisahkan tersendiri, sedangkan fungsi federatif dianggapnya sebagai bagian dari fungsi eksekutif. Karena itu, dalam *trias politica* Montesquieu, ketiga fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas (1) fungsi legislatif; (2) fungsi eksekutif; dan (3) fungsi yudisial.¹⁹²

Sementara itu, C. van Vollenhoven mengembangkan pandangan tersendiri mengenai hal ini. Menurutnya, fungsi-fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas 4 (empat) cabang yang kemudian di Indonesia biasa diistilahkan dengan *catur praja*, yaitu (1) fungsi *regeling* (pengaturan); (2) fungsi *bestuur* (penyelenggaraan pemerintahan); (3) fungsi *rechtsspraak* (peradilan); dan (4) fungsi *politie* yaitu berkaitan dengan fungsi ketertiban umum dan keamanan. Sedangkan Goodnow mengembangkan ajaran yang biasa diistilahkan dengan *dwi praja*, yaitu (1) *policy making fuction* (fungsi pembuatan kebijakan); dan (2) *policy executing fuction* (fungsi pelaksanaan kebijakan).¹⁹³

Dari berbagai pandangan mengenai kekuasaan negara tersebut, pandangan yang paling berpengaruh di dunia adalah seperti yang dikembangkan oleh Montesquieu, yaitu ada tiga cabang kekuasaan negara yang meliputi fungsi legislatif, eksekutif dan yudisial. Pertanyaan yang

¹⁹² Jimly Asshidiqqie, *Perkembangan & Konsolidasi...*, Op.Cit. Hlm 29

¹⁹³ *Ibid*

kemudian muncul adalah apa sebenarnya hakikat pandangan Montesquieu itu sendiri tentang *trias politica*?

Menurut Montesquieu, di setiap negara selalu terdapat tiga kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan, yaitu kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara, dan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil.¹⁹⁴ (*In every government, there are sorts of power: the legislative; the executive in respect to things dependend on the law of nation; and executive in regard to matters that depend on civil law*).¹⁹⁵

Lee Cemeron McDonald kemudian mengatakan bahwa yang dimaksud oleh Montesquieu dengan perkataan “*the executive in regard mattes that depend on the civil law*” itu tidak lain adalah *the juriciary*. Ketiga fungsi kekuasaan tersebut yaitu *legislature*, eksekutif atau pemerintah, dan *juriciary*.¹⁹⁶

Pada prinsipnya, yang diidealkan oleh Montesquieu dari doktrin *trias politica* adalah bahwa ketiga fungsi kekuasaan negara itu harus dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara. Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi dan tidak boleh mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak. Jika tidak demikian, maka kebebasan akan terancam.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Bandingkan dengan pendapat John Locke tentang empat fungsi kekuasaan dan *catur praja* menurut pendapat van Vollenhoven. Dalam *Ibid.* Hlm. 30

¹⁹⁵ Lee Cameron McDONald, *Western Political Thoory, Part 1*, Pamona College, 1968. Hlm 377-379 dalam *Ibid.* Baca juga Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik...*, *Op.Cit.* Hlm. 281

¹⁹⁶ *Ibid*

¹⁹⁷ *Ibid*

Dalam perkembangannya, doktrin *trias politica* yang ideal Montesquieu tersebut tidak relevan lagi untuk diterapkan. Hal ini dikarenakan tidak mungkin lagi mempertahankan ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut.

Oleh karena keadaan yang demikian itu, maka kecenderungan untuk menafsirkan *trias politica* tidak lagi sebagai “pemisahan kekuasaan” (*separation of power*), tetapi sebagai “pembagian kekuasaan” (*distribution of power*) yang diartikan bahwa hanya fungsi pokoklah yang dibedakan menurut sifatnya serta diserahkan kepada badan yang berdeda (*distinct hands*), tetapi untuk selebihnya kerja sama di antara fungsi-fungsi tersebut tetap diperlukan untuk kelancaran organisasi.¹⁹⁸

Berkenaan dengan doktrin *trias politica* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, meskipun ketiga UUD di Indonesia tidak secara eksplisit mengatakan bahwa doktrin *trias politica* dianut, tetapi karena ketiga UUD menyelami jiwa dari demokrasi konstitusional maka dapat disimpulkan bahwa Indonesia menganut *trias politica* dalam arti pembagian kekuasaan.¹⁹⁹

Hal ini dapat dilihat dari pembagian Bab dalam UUD 1945. Dicontohkan pada Bab III tentang Kekuasaan Pemerintah Negara, Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat, dan Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman. Kekuasaan legislatif dijalankan oleh Presiden bersama-sama dengan DPR. Kekuasaan eksekutif dijalankan oleh Presiden dibantu oleh menteri-menteri, sementara kekuasaan yudikatif dijalankan oleh MA dan

¹⁹⁸ Friedrich, *Constitutional Government and Democracy*, Bab X. dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik...Op.Cit.* Hlm. 286

¹⁹⁹ *Ibid.* Hlm. 288

badan peradilan lainnya.²⁰⁰ Namun begitu, kembali lagi sebagaimana penulis katakan diawal bahwa doktrin *trias politica* dengan ide dasar kekuasaan negara terfokus hanya kepada tiga cabang kekuasaan sudah tidak relevan lagi untuk diterapkan.

2. Pengertian dan Konsepsi tentang Lembaga Negara

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Di dalam kepustakaan Inggris, untuk menyebut lembaga negara digunakan istilah *political institution*, sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda biasa disebut dengan istilah *staatorgamen*. Sementara itu, dalam Bahasa Indonesia istilah yang digunakan adalah lembaga negara, badan negara atau organ negara.²⁰¹

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mengartikan lembaga kedalam dua arti, yakni: (1) badan (organisasi) yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (2) pola perilaku manusia yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur di suatu kerangka nilai yang relevan.²⁰²

Kata “badan” tersebut diartikan sebagai: (1) tubuh (jasad manusia keseluruhan), (2) sekumpulan orang yang merupakan kesatuan untuk mengerjakan sesuatu. Sedangkan kata “organ” diartikan alat yang mempunyai tugas tertentu di tubuh manusia (binatang dsb). Jika kata “tubuh manusia”

²⁰⁰ *Ibid*

²⁰¹ Firmansyah Arifin, dkk (Tim Peneliti), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara*, KRHN, kerjasama dengan MKRI didukung oleh The Asia Fondation dan USAID, Jakarta, Juni 2015. Hlm. 25 dalam Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007. Hlm. 76

²⁰² H.A.S Natabaya *Lembaga (Tinggi) Negara menurut UUD 1945*, dalam Refly Harun, dkk (editor), *Menjaga Denyut Konstitusi, Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, Konstitusi Press. Hlm 60-61 dalam Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Cet 1, Sinar Grafika, Jakarta. Hlm. 1

diganti dengan kata “negara” maka “organ negara” dapat diartikan sebagai alat perlengkapan negara yang mempunyai tugas dan fungsi tertentu dalam suatu negara.²⁰³

Menurut Kamus Hukum Fockema Andrea yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk, kata “organ” diartikan sebagai berikut:

Organ adalah perlengkapan. Alat perlengkapan adalah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar wewenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum. Selanjutnya negara dan badan pemerintahan yang rendah mempunyai alat perlengkapan. Mulai dari raja (Presiden) sampai pada pegawai yang rendah, para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat-alat perlengkapan. Akan tetapi, perkataan ini lebih banyak dipakai untuk badan pemerintahan tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti.

Berangkat dari beberapa pengertian tersebut, didapatkan kesimpulan bahwa istilah lembaga negara, organ negara, badan negara dan alat perlengkapan negara seringkali dipertukarkan satu sama lain. Namun satu sama lain sebenarnya dapat dan memang perlu dibedakan, sehingga tidak menimbulkan berbagai tafsir yang membingungkan. Berkenaan dengan hal tersebut, Ni'matul Huda mengatakan bahwa untuk memahami secara tepat mengenai lembaga negara, organ negara, badan negara, dan alat perlengkapan negara, cara yang perlu untuk dilakukan adalah mengetahui percis apa yang dimaksud dan apa kewenangan serta fungsi yang dikaitkan dengan organisasi atau badan yang bersangkutan.²⁰⁴

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sendiri, tidak terdapat konsistensi dalam menggunakan istilah-istilah tersebut. Dapat kita lihat bahwa

²⁰³*Ibid.* Hlm. 2

²⁰⁴ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007. Hlm.77

istilah yang digunakan penyusun UUD sebelum perubahan cenderung menggunakan istilah badan negara, bukan lembaga negara atau organ negara. Untuk maksud yang sama, Konstitusi RIS tahun 1949 tidak menggunakan istilah lembaga negara atau organ negara, melainkan istilah perlengkapan negara. Begitu pula dalam UUDS 1950. Istilah yang digunakan dalam UUDS 1950 adalah alat perlengkapan negara. Sedangkan UUD 1945 setelah perubahan keempat, melanjutkan kebiasaan MPR sebelum masa reformasi dengan menggunakan peristilahan lembaga negara, organ negara, dan badan negara.²⁰⁵

Untuk memahami pengertian organ atau lembaga negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State-Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa “*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”,²⁰⁶ artinya siapa saja yang menjalankan suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ. Dengan kata lain, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya tersebut bersifat menciptakan norma (*normcreating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*).

Lebih lanjut Kelsen mengatakan bahwa parlemen menetapkan undang-undang pidana dan warga negara yang memilih parlemen merupakan

²⁰⁵ Jimly Asshidiqqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012. Hlm. 32 dalam *Ibid*. Baca juga Sri Soemantri, dan Tim Kerja, *Analisis dan Evaluasi tentang Kedudukan, Tugas dan Wewenang Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta 2004. Hlm. 14-24

²⁰⁶ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russell & Russel, New York, 19661. Hlm. 192. Dalam Jimly Asshidiqqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012. Hlm. 31

organ-organ negara, termasuk hakim yang menghukum si penjahat serta individu yang sesungguhnya melaksanakan hukuman tersebut.²⁰⁷ Menurut pengertian ini, organ diartikan sebagai individu yang menjalankan fungsi tertentu. Kualitas seorang sebagai organ dibentuk oleh fungsinya. Dia adalah seorang organ karena, dan bila dia melakukan fungsinya membuat atau menerapkan hukum.²⁰⁸

Di samping pengertian luas yang demikian itu, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yakni pengertian organ negara dalam arti materil. Menurut pengertian ini, seseorang dikatakan sebagai organ negara jika dia secara pribadi menempati kedudukan hukum tertentu (*...he personally has a specific legal position*). Transaksi hukum, yakni perjanjian, merupakan tindakan membuat hukum, seperti halnya keputusan pengadilan. Pihak-pihak yang mengadakan perjanjian, dan juga hakim melakukan fungsi membuat hukum; tetapi hakim adalah sebuah organ negara dalam pengertian yang sempit, sedangkan pihak-pihak dalam perjanjian tidak dianggap sebagai organ negara. Hakim adalah organ negara menurut pengertian yang lebih sempit dari ini karena dia dipilih atau diangkat untuk menduduki fungsinya, karena dia menjalankan fungsinya secara profesional dan karena itu menerima upah reguler, gaji, yang bersumber dari keuangan negara.²⁰⁹

Ciri penting organ negara dalam arti sempit tersebut adalah bahwa (1) organ negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi

²⁰⁷ *Ibid*

²⁰⁸ *Ibid.* Hlm. 277

²⁰⁹ Jimly Asshidiqqie, *Perkembangan & Konsolidasi...*, *Op.Cit.* Hlm. 32-33. Baca Juga Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam...*, *Op.Cit.* Hlm. 79

tertentu; (2) fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau ia berhak secara khusus bersifat eksklusif; dan (3) karena fungsinya itu, ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara.²¹⁰ Dengan demikian, lembaga negara atau organ negara dalam arti sempit dapat dikaitkan dengan jabatan dan pejabat (*of cials*), yaitu jabatan umum, jabatan publik (*public of ce*) dan pejabat umum, pejabat publik (*public of cial*).

Namun yang perlu diingat adalah meskipun lembaga negara atau organ negara dalam arti sempit dapat dikaitkan dengan jabatan dan pejabat, tidak semua individu yang menjalankan organ negara itu sendiri sesungguhnya memegang jabatan dalam arti yang sebenarnya. Setiap warga negara yang menggunakan hak pilihnya dalam pemilihan umum dapat disebut menjalankan fungsi sebagai organ, yaitu berpartisipasi dalam menciptakan organ legislatif negara, tetapi tidak harus memegang jabatan tertentu dalam struktur organisasi negara sama sekali, sehingga tidak disebut sebagai pejabat (*of cials*).²¹¹

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa konsep lembaga negara atau organ negara itu sangat luas maknanya. Hal ini membuat konsep tersebut tidak dapat dipersempit hanya pada pengertian ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif saja. Percis sebagaimana penulis singgung di awal tadi. Berkenaan dengan hal tersebut, Jimly Asshiddiqie kemudian memberikan rumusan sebagai berikut:²¹²

Pertama, dalam arti yang paling luas (pengertian pertama), organ negara paling luas mencakup setiap individu dalam menjalankan fungsi

²¹⁰ *Ibid*

²¹¹ *Ibid.* Hlm. 33

²¹² *Ibid.* Hlm. 35-36. Baca juga Baca Juga Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam...*, *Op.Cit.* Hlm. 79

law-creating dan *law applying*; *Kedua*, (pengertian kedua), organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian pertama yaitu mencakup individu yang menjalankan fungsi *law-creating* atau *law-applying* dan juga mempunyai posisi atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan; *Ketiga*, (pengertian ketiga), organ negara dalam arti sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law-creating* dan/atau *law-applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan; *Keempat*, dalam pengertian yang lebih sempit lagi, organ atau lembaga negara itu hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, atau oleh peraturan yang lebih rendah;²¹³ dan *Kelima*, di samping keempat pengertian tersebut, untuk memberikan kekhususan kepada lembaga-lembaga negara yang berada di tingkat pusat yang pembentukannya diatur dan ditentukan oleh UUD 1945, maka lembaga-lembaga seperti MPR, DPR, MA, MK dan BPK dapat pula disebut sebagai lembaga negara yang tersendiri, yaitu lembaga dalam arti sempit atau lembaga negara dalam pengertian kelima.

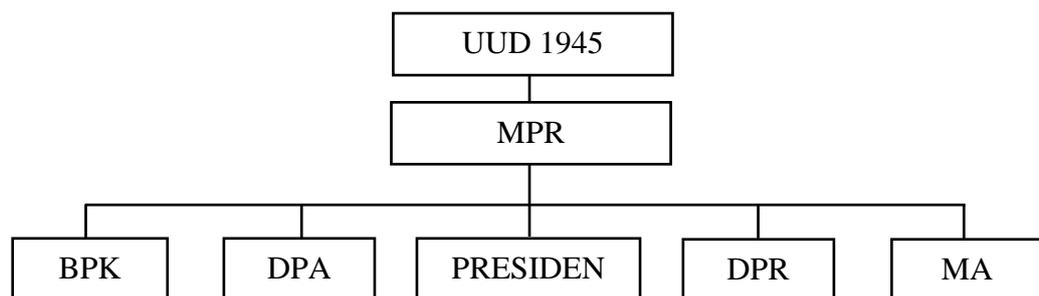
3. Sejarah dan Perkembangan Singkat Lembaga-lembaga Negara Sebelum Perubahan UUD Tahun 1945

Sebelum perubahan UUD 1945, dikenal beberapa istilah yang dapat digunakan untuk mendefinisikan lembaga atau organ negara. Konstitusi RIS menyebutnya dengan “alat perlengkapan federal” yang terdiri dari Presiden, menteri-menteri, senat, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Agung (MA) dan Dewan Pengawas Keuangan (DKP). Sementara itu, UUDS 1950 dalam Pasal 40 menyebutnya dengan istilah “alat perlengkapan negara” yang

²¹³ Lembaga Negara yang dibentuk karena UUD misalnya adalah Presiden, MPR, DPR, DPR, MA, MK, BPK, TNI, Polri, Bank Central, Komisi Penyelenggaraan Pemilu, dan Komisi Yudisial. Yang dibentuk karena UU, misalnya Komisi Penyiaran Indonesia, Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Komisi Pengawasan Persaingan Usaha, dan sebagainya. Disamping itu, lembaga Negara dalam pengertian yang keempat ini juga mencakup pula lembaga Negara pusat dan lembaga Negara tingkat daerah. Lembaga daerah adalah lembaga Negara yang terdapat di daerah. Misalnya DPRD Kabupaten adalah Lembaga Negara yang kewenangannya diatur dan diberikan oleh UUD 1945, tetapi keberadaannya di daerah. Pada hakikatnya, DPRD Kabupaten itu adalah juga lembaga Negara, tetapi karena keberadaannya di daerah maka sebaliknya disebut sebagai lembaga daerah. Baca *Ibid*

terdiri dari Presiden dan Wakil Presiden menteri-menteri, DPR, MA dan DPA.²¹⁴

Istilah “lembaga negara” baru muncul pertama kalinya pada awal Orde Baru, tepatnya dalam Ketetapan MPR Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia. Didalam ketetapan tersebut, terlampir skema susunan kekuasaan negara RI yang menempatkan MPR sebagai lembaga negara tertinggi dibawah UUD, sedangkan Presiden, DPR, BPK, DPA, dan MA sebagai lembaga negara negara dibawah MPR.²¹⁵ Skema tersebut dapat penulis ilustrasikan sebagai berikut:



Bagan 1.2. Struktur Ketatanegaraan Indonesia sebelum Perubahan UUD 1945

Meskipun ketetapan tersebut telah menentukan skema kekuasaan negara, sama sekali skema tersebut tidak menyinggung istilah “lembaga tertinggi” dan “lembaga tinggi negara”. Namun begitu, melalui Ketetapan MPR No. III/MPR/1978, istilah lembaga negara mulai semakin menemukan konsepnya karena ketetapan MPR tersebut kembali mempertegas mengenai

²¹⁴ Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia...*, Op.Cit. Hlm. 119-120

²¹⁵ Ibid. Baca juga Juga Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi...*, Op.Cit. Hlm. 80

pembagian lembaga negara menjaadi dua kategori, yaitu lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara.²¹⁶

Jika melihat komposisi lembaga-lembaga negara yang ada dalam UUD tersebut, tampaknya perumus UUD dalam sidang BPUPK dan PPKI sangat dipengaruhi oleh lembaga-lembaga sejenis yang ada dalam sistem Kerajaan Belanda. Kecuali MPR, lembaga-lembaga negara dalam UUD dapat dibandingkan dengan lembaga-lembaga di negeri Belanda, yaitu Kepala Negara (Ratu), Kepala Pemerintahan Eksekutif (Perdana Menteri), *Staten Generaal* (parlemen), *Rakenkamen* (Pemeriksaan Keuangan), *Raad van Stete* (Dewan Pertimbangan Negara), dan *Hogerechtshof* (Mahkamah Agung).²¹⁷

Komposisi lembaga-lembaga negara tersebut dalam sejarahnya berjalan diatas dasar pengaturan hukum yang berbeda-beda, yaitu UUD Tahun 1945 sebelum perubahan, Konstitusi RIS dan UUDS Tahun 1950. Berikut penulis uraikan secara singkat sejarah perkembangan masing-masing lembaga negara yang ada dalam UUD 1945 sebelum perubahan, Konstitusi RIS dan UUDS 1950.

a. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Pada dasarnya, sejak awal kemerdekaan UUD 1945 telah mengatur keberadaan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Namun oleh karena ketika itu Indonesia baru merdeka, dirumuskanlah Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 oleh BPUPKI yang menyatakan bahwa sebelum MPR, DPR, dan

²¹⁶ Firmansyah Arifin, dkk (Tim Peneliti), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara...*, *Op.Cit.* Dalam Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi...*, *Op.Cit.* Hlm. 80

²¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Memorabilia Dewan Pertimbangan Agung*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005. Hlm.5

DPA dibentuk, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional.²¹⁸

Oleh karena UUD 1945 mengamanatkan demikian, dibentuklah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) sebagai pengganti PPKI yang anggotanya terdiri atas mantan anggota PPKI dan dilengkapi oleh tokoh-tokoh agar lebih mewakili rakyat. Dalam perkembangannya, kekuasaan Presiden yang sangat besar sebagaimana diamanatkan oleh Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 kemudian dicabut oleh Maklumat Wakil Presiden Nomor X Tahun 1945 (16 Oktober 1945). Sebagai penggantinya, KNIP memegang kekuasaan MPR dan DPR sekaligus. Selanjutnya, untuk melaksanakan tugas sehari-hari, KNIP membentuk sebuah kelompok kerja yang disebut Badan Pekerja.²¹⁹ Perlu untuk diketahui bahwa tugas KNIP sebagaimana tercantum dalam Maklumat tersebut adalah sebagai lembaga negara dalam cabang kekuasaan legislatif dan ikut membuat atau menetapkan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara sebelum terbentuknya MPR dan DPR.²²⁰

Pasca digantinya UUD 1945 menjadi Konstitusi RIS, diatur pula lembaga negara Konstituante yang bertugas untuk membahas rancangan konstitusi. Aturan mengenai hal tersebut didasarkan atas kenyataan bahwa UUD 1945 yang disahkan oleh PPKI pada 18 Agustus 1945 merupakan

²¹⁸ Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 (sebelum amandemen) yang berbunyi “Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional”. Dalam Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945...*, *Op.Cit.* Hlm. 11

²¹⁹ Uraian lebih rinci mengenai hal ini dapat dibaca dalam Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1995. Hlm.15-17, dalam *Ibid*

²²⁰ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2009. Hlm. 77

konstitusi sementara yang perlu untuk disempurnakan apabila kondisi telah memungkinkan. Dengan kata lain, keberadaan lembaga negara Konstituante dalam konstitusi RIS diharapkan dapat menjadi lembaga yang mampu membahas rancangan konstitusi baru dan kemudian disahkan menjadi konstitusi baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.²²¹

Menurut Konstitusi RIS, anggota Konstituante berasal dari anggota-anggota luar biasa yang di pilih ataupun di tunjuk. Pada saat itu, Konstituante direncanakan akan bersidang dalam jangka waktu satu tahun setelah berlakunya Konstitusi RIS (antara 27 Desember 1949-27 Desember 1950). Namun oleh karena pada 17 Agustus 1950 Konstitusi RIS diganti dengan UUDS 1950, maka Konstituante tidak sempat untuk bersidang sebagaimana yang diharapkan ketika pembentukannya.²²²

Meskipun Konstitusi RIS telah diganti, kelembagaan Konstituante yang bertugas membentuk UUD tetap diatur di dalam UUDS 1950. Untuk melaksanakan amanat tersebut, diselenggarakan pemilu untuk membentuk Konstituante yang berlangsung pada 15 Desember 1955. Jumlah keseluruhan anggota Konstituante sebanyak 544 orang. Dari total anggota tersebut, 514 diantaranya dipilih melalui Pemilu yang notabene merupakan perwakilan partai politik, golongan dan aliran, dan 30 orang lainnya merupakan wakil golongan minoritas yang terdiri dari keturunan Tionghoa, Indo-Eropa dan Irian Barat.²²³

Berselang kurang lebih 4 (empat) tahun menjalankan tugasnya, Konstituante kemudian dibubarkan berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli

²²¹ Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara...*, *Op.Cit.* Hlm. 12

²²² B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia...*, *Op.Cit.* Hlm. 159-161

²²³ *Ibid.* Hlm. 34

1959.²²⁴ Adapun hasil yang dicapai oleh Konstituante selama berdirinya diantaranya adalah penegasan komitmen terhadap demokrasi, HAM dan pengakuan atas masalah kekusaan. Berkaitan dengan hal ini, Konstituante telah menyepakati Perumusan Asas-Asas Dasar dalam bidang politik, ekonomi, sosial dan kebudayaan. Demikian pula alat kelengkapan Konstituante, yaitu Panitia Persiapan Konstitusi yang telah menghasilkan dua rancangan *Mukaddimah* Undang-Undang Dasar dan pasal-pasal Undang-Undang Dasar mengenai Hak-hak Asasi Manusia dan Hak-hak serta Kewajiban Warga Negara.²²⁵

Berdasarkan Dekrit Presiden tersebut, Indonesia kembali ke UUD 1945. MPR berdasarkan UUD 1945 pertama kalinya dibentuk ada tahun 1959 berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 dengan sebutan MPRS (Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara). Anggota MPRS ketika itu sebanyak 600 orang yang terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan.²²⁶

Dalam perkembangannya, kelembagaan MPR berdasarkan UUD 1945 sebelum perubahan (pada 1999-2002) merupakan pemegang kedaulatan rakyat. Hal tersebut membuat MPR menjadi lembaga tertinggi negara yang membawahi lembaga-lembaga negara lainnya.

Mengingat anggota MPRS yang berasal dari Utusan Daerah dan Utusan Golongan diangkat melalui “pintu” Presiden, tidak sulit bagi Presiden

²²⁴ Pembubaran Konstituante terjadi sebelum lembaga ini mengesahkan Undang-Undang Dasar

²²⁵ Uraian lebih rinci mengenai hal ini dapat dibaca dalam Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan..., Ibid.* Hlm. 554-568

²²⁶ Bintan. R.Saragih, *Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI), Suatu Pemikiran tentang Peran MPR di Masa Mendatang*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1992. Hlm. 11-12 dalam Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara..., Op.Cit.* Hlm. 13

untuk mengarahkan lembaga tertinggi negara ini sesuai kepentingannya. Tidak heran maka dalam sejarahnya, sejak berdiri pada 1959 sampai berakhirnya kekuasaan Presiden Soekarno, MPRS dipakai lebih banyak untuk kepentingan memperkuat Soekarno, puncaknya adalah ketika MPR mengambil putusan yang berisi pernyataan Presiden Soekarno sebagai Presiden seumur hidup.²²⁷ Putusan ini sesungguhnya telah melanggar Pasal UUD 1945 sebelum perubahan yang menegaskan bahwa Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama kurun waktu tertentu, yakni lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk masa jabatan yang sama, yakni lima tahun.

Seiring berjalannya waktu, pergantian Orde Lama ke Orde Baru membawa perubahan radikal di tubuh MPRS. Para anggota MPRS dari kalangan PKI dan simpatisannya diganti dengan Golongan Karya ABRI dan Non ABRI. MPRS menjadi alat negara konstitusional yang utama bagi Soeharto untuk memperkuat kekuasaan Orde Baru di bawah kepemimpinannya. Preesiden Soeharto menjadi Presiden untuk pertama kalinya setelah diangkat oleh MPRS pada 1968. Pada awal Orde Baru sampai dengan Pemilu pertama kalinya pada 1971, MPRS sangat dinamis. Hal ini dibuktikan dengan dilaksanakannya persidangan oleh MPRS selama 3 (tiga) tahun berturut-turut, yaitu 1966, 1967, dan 1968. Sidang-sidang tersebut menghasilkan berbagai ketetapan sebagai bentuk konsolidasi kekuasaan Orde Baru sekaligus memperkuat kekuasaan Soeharto.²²⁸

²²⁷ Lihat Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno menjadi Presiden Republik Indonesia Seumur Hidup.

²²⁸ Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara...*, *Op.Cit.* Hlm. 14

Setelah melalui dinamika yang demikian tinggi pada awal Orde Baru, perkembangan MPR selanjutnya menjadi “tenang” setelah terbentuknya MPR hasil Pemilu 1971, pemilu pertama pada era Orde Baru. Komposisi keanggotaannya tetap seperti MPRS, yakni anggota DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan sebagaimana diamanatkan UUD 1945.

Berkenaan dengan keanggotaan MPR, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 sebagaimana dirubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan utusan golongan adalah:²²⁹

- 1) Golongan politik yang dipilih dalam pemilihan umum;
- 2) Golongan bukan karya ABRI. Jika diperhatikan, kelompok ini sama dengan apa yang dimaksud dengan golongan fungsional dari kelompok yang bukan ABRI umpamanya, wartawan, cendikiawan, alim ulama, dan sebagainya;
- 3) Golongan karya ABRI.

Adapun wewenang MPR menurut UUD 1945 adalah menetapkan UUD dan GBHN (Pasal 3); memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6 ayat (2)); dan mengubah UUD (Pasal 37)

Sejak 1971 sampai dengan 1997 MPR bersidang secara rutin dalam kurun waktu 5 (lima) tahun sekali yang disebut dengan istilah sidang umum. Dalam sidang-sidang tersebut, MPR mengeluarkan berbagai ketetapan yang kemudian menjadi garis-garis besar daripada haluan negara dan mengeluarkan ketetapan berisi pengangkatan Soeharto sebagai Presiden.²³⁰ Tidak berbeda halnya dengan MPR pada masa Orde Lama, MPR pada Orde Baru juga digunakan oleh Presiden Soeharto untuk memperkuat sekaligus mempertahankan kekuasaannya.

²²⁹ Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia...*, *Op.Cit.* Hlm. 121

²³⁰ *Ibid*

b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Pada awal berlakunya UUD 1945, fungsi DPR dijalankan sesuai dengan Pasal IV Aturan Peraluan UUD 1945. Hingga berakhirnya masa berlakunya UUD 1945 dan diganti dengan Konstitusi RIS, lembaga negara DPR belum terbentuk.²³¹

Pada masa RIS, terbentuklah kemudian DPR Sementara (DPRS) yang menjadi aktor dominan dalam perpolitikan nasional. Berdasarkan Konstitusi RIS, keanggotaan DPRS berjumlah 146 orang yang dipilih oleh negara-negara bagian dan dilengkapi dengan golongan-golongan minoritas Tionghoa, Arab dan Eropa.²³² Selanjutnya sebagai hasil Pemilu 1955, terbentuklah DPR yang mengacu pada UUDS 1950. Setelah Indonesia kembali ke UUD 1945, berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1969, DPR sebagaimana yang telah terbentuk tetap bekerja sementara belum tersusun DPR berdasarkan UUD 1945. Dalam perkembangannya, Presiden Soekarno melakukan pembaharuan susunan DPR tersebut dan mengubah namanya menjadi DPR Gotong Royong (DPRGR). Kondisi ini berlangsung terus hingga berganti pemerintahan Orde Baru.²³³

Sejak Orde Baru menyelenggarakan pemilu secara rutin per lima tahun, DPR terbentuk sebagai hasil pemilu dengan dominasi berada di tangan Golongan Karya (Golkar). Hanya ada dua partai politik dan Golkar yang

²³¹ *Ibid.* Hlm. 15

²³² *Ibid.* Baca juga Bagir Manan, *DPR, DPR dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003. Hlm. 11

²³³ *Ibid*

mengikuti pemilu sehingga hanya wakil dari dua partai dan Golkar itu saja yang menjadi anggota DPR ditambah paa anggota dari Fraksi ABRI (ketika era reformasi berganti nama menjadi Fraksi TNI/Polri) yang duduk di lembaga legislatif berdasarkan pengangkatan Presiden.²³⁴

c. Presiden

Dalam sejarahnya, UUD 1945 yang disahkan setelah Indonesia merdeka mengatur bahwa sistem pemerintahan yang dipraktikkan oleh negara Indonesia adalah sistem presidensial. Namun dalam usia ngara yang masih sangat belia, sistem tersebut kemudian berganti menjadi sistem parlementer. Hal ini ditandai dengan terbitnya Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945 yang berisi pengumuman nama-nama menteri baru dalam kabinet yang baru. Di dalam maklumat tersebut, disebutkan bahwa para menteri tidak lagi berada di bawah pimpinan Presiden, melainkan merupakan suatu dewan yang diketuai oleh Perdana Menteri yaitu Sutan Syahrir.²³⁵

Dipilihnya sistem parlementer menjadi sistem pemerintahan yang dipraktikkan Indonesia kemudian terformalkan setelah digantinya UUD 1945 menjadi Konstitusi RIS. Demikian pula ketika UUDS 1945 menggantikan Konstitusi RIS. Penerapan sistem parlementer ini baru berakhir setelah keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang mengembalikan UUD 1945 sebagai konstitusi negara.²³⁶

²³⁴ *Ibid.* Baca Juga Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia...*, *Op.Cit.* Hlm. 123 dikatakan bahwa Pasal 19 UUD 1945 mengamanatkan keanggotaan DPR dipiih oleh rakyat melalui pemilihan umum dan dengan penunjukan/pengangkatan. Anggota DPR yang diangkat tersebut terdiri dari Golkar ABRI dan Golkar Non ABRI.

²³⁵ Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 1996. Hlm. 52

²³⁶ Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara...*, *Op.Cit.* Hlm. 16

Berkenaan dengan hal tersebut, Presiden menurut Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak. Dalam sejarahnya, pada saat awal Indonesia Merdeka, amanat Pasal 6 ayat (2) tersebut belum mampu untuk dilaksanakan. Hal ini dikarenakan MPR ketika itu belum dibentuk. Untuk itu, PPKI memilih Soekarno dan Mohammad Hatta masing-masing sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini dimungkinkan karena diatur dalam Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 yang menyebutkan bahwa “Untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh PPKI”.²³⁷ Namun setelah itu, amanat Pasal 6 ayat (2) dapat terus dilaksanakan hingga dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945.

Dalam hal kekuasaan Presiden, berdasarkan UUD 1945 sebelum perubahan kekuasaan Presiden dapat dibagi kedalam tiga hal, *pertama* kekuasaan Presiden dalam bidang eksekutif, artinya Presiden memegang kekuasaan pemerintah menurut UUD dan menerapkan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan UU sebagaimana mestinya; *kedua*, kekuasaan Presiden dalam bidang legislasi, artinya Presiden merupakan partner DPR dalam tugas-tugas legislatif; *ketiga*, kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara, artinya Presiden memegang kekuasaan tertinggi terhadap TNI.²³⁸

d. Dewan Pertimbangan Agung (DPA)

Dewan Pertimbangan Agung (DPA) untuk pertama kalinya terbentuk pada 25 September 1945, tidak lama setelah Proklamasi Kemerdekaan dikumandangkan. Pada saat itu, jumlah anggotanya hanya 11 (sebelas) orang dan diketuai oleh Margono Djojohadikusumo. DPA pada prinsipnya

²³⁷ Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia...*, *Op.Cit.* Hlm. 122

²³⁸ *Ibid.* Hlm. 122-123

merupakan lembaga negara penasehat Presiden yang dipengaruhi oleh contoh adanya lembaga *Raad van State* di negeri Belanda ataupun *Raad van Nederlandsch* di Hindia Belanda yang telah ada jauh sebelumnya.²³⁹

Selama periode revolusi fisik sampai dengan 1949, tidak banyak yang dapat dinilai mengenai keberadaan DPA. Terlebih pada saat di bawah Konstitusi RIS dan UUDS 1950, tidak dikenal adanya lembaga DPA. Setelah Indonesia kembali ke UUD 1945, keberadaan DPA muncul kembali dalam wujud Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS) yang dibentuk dengan Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1959. Saat itu, DPAS diketuai oleh Presiden Soekarno.²⁴⁰

Setelah Orde Baru, pengaturan mengenai DPA lebih lengkap dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1967 yang kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1978. Di dalam UU tersebut dijelaskan bahwa susunan anggota DPA terdiri atas: tokoh-tokoh politik, tokoh-tokoh karya, tokoh daerah dan tokoh nasional. Didalam UU tersebut, dijelaskan pula bahwa anggota DPA tidak boleh dirangkap oleh: Presiden, Wakil Presiden, Menteri, Jaksa Agung, Ketua/Hakim Agung, Ketua/Anggota dan Pemeriksa Keuangan, anggota DPR, pimpinan MPR, dan jabatan lain yang tidak mungkin dirangkap menuntut peraturan perundang-undangan.²⁴¹

e. Mahkamah Agung (MA)

Pada awal berdirinya MA, lembaga kekuasaan kehakiman ini masih bergabung dengan Kejaksaan Agung. Kedua lembaga berada dibawah satu

²³⁹ Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara...*, *Op.Cit.* Hlm. 17

²⁴⁰ *Ibid.* Hlm. 18

²⁴¹ Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia...*, *Op.Cit.* Hlm. 124

departemen, yaitu Departemen Kehakiman. Ketika itu namanya adalah Kehakiman Agung pada Mahkamah Agung. Baru pada 197 ditetapkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1947 tentang Susunan Kekuasaan Mahkamah Agung dan Kejaksaan Agung yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1948 yang di dalam Pasal 50 menyatakan bahwa MA ialah pengadilan federal tertinggi dan pengadilan-pengadilan federal yang lain dapat diadakan dengan undang-undang federal.²⁴²

Ketika Indonesia tergabung ke dalam RIS, sebagaimana lazimnya dalam suatu negara yang berbentuk federasi atau serikat, di dalam negara RIS didirikan dua macam pengadilan, yaitu pengadilan dari masing-masing negara bagian di satu pihak dan pengadilan dari federasi yang berkuasa di semua negara-negara bagian di pihak lain. Untuk seluruh wilayah Republik Indonesia Serikat, ada satu MA RIS sebagai pengadilan tertinggi, sedang lain badan-badan pengadilan menjadi urusan masing-masing negara bagian.²⁴³

Pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959, kekuasaan kehakiman kehilangan independensinya dengan duduknya Ketua MA sebagai menteri dalam kabinet. Bahkan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 dicantumkan adanya rumusan “campur tangan Presiden dalam Pengadilan”. Demikian pula ketika terbentuk Kabinet 100 Menteri, MA menjadi tidak sebagai kekuasaan yang independen mengingat Ketua MA dijadikan menteri koordinator.²⁴⁴

Setelah runtuhnya Orde Lama dan diganti dengan pemerintahan Orde Baru, kedudukan MA sebagai kekuasaan kehakiman yang merdeka kembali

²⁴² Jimly Asshiddiqie, *Memorabilia Dewan Pertimbangan Agung*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005. Hlm. 5

²⁴³ *Ibid*

²⁴⁴ *Ibid*

dipulihkan dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman *jo* Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009. Dalam Pasal 10 ayat (2) undang-undang tersebut disebutkan bahwa MA adalah Pengadilan Negara Tertinggi dalam arti MA sebagai badan pengadilan kasasi (terakhir) bagi putusan-putusan yang berasal dari pengadilan-pengadilan lain, yaitu meliputi keempat lingkungan peradilan (peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara).²⁴⁵

f. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Dalam sejarahnya, keberadaan lembaga negara di bidang pemeriksaan keuangan negara sudah dianggap penting oleh para perumus UUD dalam sidang-sidang BPUPKI. Hal tersebut membuat perumus undang-undang menyepakati untuk diadakannya suatu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang kemudian dirumuskan dalam Pasal 23 ayat (5) UUD 1945. Berdasarkan amanat konstitusi tersebut, diterbitkan Surat Penetapan Pemerintah No.11/OEM, tertanggal 28 Desember 1946 tentang pembentukan Badan Pemeriksaan Keuangan, pada 1 Januari 1947 yang berkedudukan sementara di Kota Magelang. Pada waktu itu BPK hanya mempunyai 9 orang pegawai dan sebagai Ketua BPK pertama R.Soerasno.²⁴⁶

Dalam perkembangannya, pada 6 November 1948 keberadaan BPK yang semula ada di Magelang kemudian dipindahkan. Namun begitu, negara bagian yang ibukotanya di Yogyakarta tetap mempunyai BPK sesuai dengan UUD 1945. Lebih lanjut, sejak Indonesia menjadi RIS dibentuklah Dewan

²⁴⁵ *Ibid*

²⁴⁶ <http://www.bpk.ri.go.id> Diakses pada 29 November 2016

Pengawas Keuangan yang berkedudukan di Bogor yang merupakan salah satu alat perlengkapan negara RIS. Dewan Pengawas Keuangan RIS yang berada di Bogor sejak 1 Oktober 1950 kemudian digabung dengan BPK berdasarkan UUDS 1950 dan berkedudukan di Bogor.²⁴⁷

Dalam perkembangan selanjutnya, dengan dikeluarkannya Dekrit 5 Juli 1950, Dewan Pengawas Keuangan berdasarkan UUD 1950 kembali menjadi BPK berdasarkan UUD 1945. Meskipun BPK berubah menjadi Dewan Pengawas Keuangan RIS berdasarkan Konstitusi RIS, dan berubah lagi menjadi Dewan Pengawas Keuangan RI berdasarkan UUDS 1950, kemudian kembali menjadi BPK berdasarkan UUD 1945, namun landasan pelaksanaan kegiatannya masih tetap menggunakan ICW dan IAR peninggalan Hindia Belanda.²⁴⁸

4. Sejarah dan Perkembangan Singkat Lembaga-Lembaga Negara Setelah Perubahan UUD Tahun 1945

Pasca dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945, tidak ditemukan sama sekali ketentuan hukum yang mengatur tentang definisi “lembaga negara”. Hal tersebut memuat tidak sedikit ahli hukum Indonesia yang melakukan “ijtihad” sendiri-sendiri dalam mendefinisikan dan mengklarifikasikan konsep lembaga negara. Satu-satunya petunjuk yang diberikan UUD 1945 pasca amandemen adalah Pasal 24C ayat (1) yang menyebutkan bahwa salah satu kewenangan MK adalah untuk mengadili dan

²⁴⁷ *Ibid*

²⁴⁸ *Ibid*

memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.²⁴⁹

Dalam Peraturan MK No.08/PMK/2006, dijelaskan bahwa lembaga negara adalah lembaga yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945. Lebih lanjut dalam Pasal 2 ayat (1), disebutkan bahwa lembaga negara yang dapat menjadi pemohon atau termohon dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara adalah:

- a. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
- b. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
- c. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
- d. Presiden
- e. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK);
- f. Pemerintah Daerah (Pemda);
- g. Lembaga Negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945.

Dari hal tersebut dapat disimpulkan bahwa lembaga negara menurut PMK 8/2006 adalah lembaga yang kewenangannya diberikan langsung oleh konstitusi, yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); Dewan Perwakilan Daerah (DPD); Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); Presiden; Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); Pemerintah Daerah (Pemda); dan Lembaga Negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD.

Namun menarik untuk disimak pendapat MK dalam Putusan MK RI mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang

²⁴⁹ Firmansyah Arifin, dkk (Tim Peneliti), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan...*, *Op.Cit.* Hlm. 34-35 dalam Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam...*, *Op.Cit.* Hlm. 81

Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD NRI 1945. Dalam putusan tersebut disebutkan bahwa:²⁵⁰

“...di samping lembaga-lembaga negara yang seperti dimaksud di atas, dalam UUD 1945 juga diatur adanya lembaga-lembaga negara yang bersifat konstitusional lainnya seperti Komisi Yudisial, Kepolisian Negara, Tentara Nasional Indonesia, bank sentral, komisi pemilihan umum, dewan pertimbangan presiden, dan sebagainya”.

Selain petunjuk dari UUD 1945 tersebut, Sri Soemantri menafsirkan lembaga negara berdasarkan hasil amandemen terdiri dari BPK, DPR, DPD, MPR Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK, dan KY (8 lembaga negara). Pendapat ini didasarkan pemikiran sistem kelembagaan negara hasil amandemen UUD 1945 yang dibagi menjadi tiga bidang/fungsi. *Pertama*, dalam bidang perundang-undangan; *kedua*, berkaitan dengan pengawasan; dan *ketiga* berkaitan dengan pengangkatan hakim agung.²⁵¹

Berkaitan dengan sebagaimana dikatakan oleh Sri Soemantri, Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa lembaga-lembaga negara dalam arti sempit yang dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara itu menurut UUD 1945 ada 7 (tujuh) institusi, yaitu (1) Presiden dan Wakil Presiden sebagai suatu kesatuan institusi kepresidenan; (2) DPR; (3) DPD; (4) MPR; (5) MK; (6) MA; dan (7) BPK. Ketujuh lembaga tinggi negara inilah yang dapat dikaitkan dengan pengertian alat-alat perlengkapan negara yang utama (*main organs*) yang lazim dipergunakan selama ini.²⁵²

²⁵⁰Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 005/PUU-IV/2006 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD NRI 1945

²⁵¹ Firmansyah Arifin, dkk (Tim Peneliti), *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara*, KRHN, kerjasama dengan MKRI didukung oleh The Asia Fondation dan USAID, Jakarta, Juni 2015. Hlm. 36 dalam Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi....*, *Op.Cit.* Hlm. 81

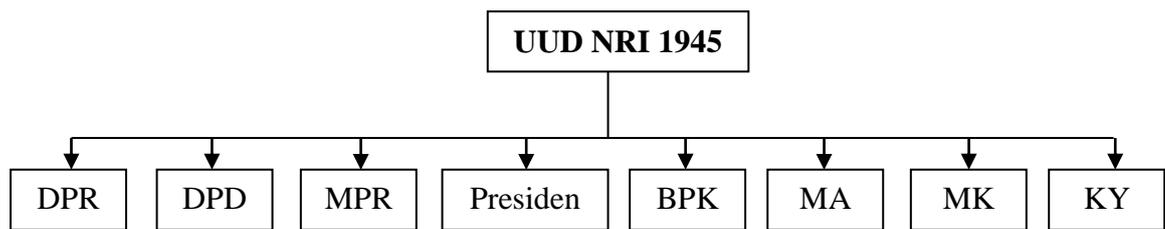
²⁵² Jimly Ashhiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara....* *Op.Cit.* Hlm

Lebih lanjut, Jimly Asshiddiqie kemudian membedakan lembaga negara kedalam empat tingkatan kelembagaan, yaitu²⁵³:

5. Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden. Lembaga pada tingkatan konstitusi ini adalah Presiden, Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pengawasan Keuangan (BPK).
6. Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang diatur atau ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden. Dalam hal pemberian kewenangan, lembaga pada tingkat kedua ini melibatkan peran DPR dan Presiden, atau untuk hal-hal tertentu melibatkan pula peran DPD. Karena itu, pembubaran atau perubahan bentuk dan kewenangan lembaga semacam ini juga memerlukan keterlibatan DPR dan Presiden. Jika pembentukannya melibatkan DPD, maka pembubarannya juga harus melibatkan DPD. Sebagai contoh adalah Kejaksaan Agung, Bank Indonesia (BI), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), dan sebagainya.
7. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden. Lembaga pada tingkat ketiga ini mengandung arti bahwa pembentukan, perubahan, ataupun pembubarannya tergantung kepada kebijakan Presiden semata. Pengaturan mengenai organisasi lembaga negara yang bersangkutan juga cukup dituangkan dalam Peraturan Presiden yang bersifat *regeling* dan pengangkatan anggotanya dilakukan dengan Keputusan Presiden yang bersifat *beschikking*.
8. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau keputusan pejabat di bawah Menteri. Artinya, atas inisiatif menteri sebagai pejabat publik berdasarkan kebutuhan berkenaan dengan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan di bidang-bidang yang menjadi tanggungjawabnya, dapat saja dibentuk badan, dewan, lembaga, ataupun panitia-panitia yang sifatnya permanen dan bersifat spesifik.

Berikut adalah posisi masing-masing lembaga negara sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie.

²⁵³ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Transisi demokrasi...*, Op.Cit. Hlm.89-91



Bagan 1.3. Struktur Ketatanegaraan Indonesia sebelum Perubahan UUD 1945

Lebih lanjut, berikut penulis uraikan secara singkat sejarah perkembangan masing-masing lembaga negara yang disebut dalam UUD 1945 setelah perubahan UUD 1945:

a. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Sesuai perubahan keempat UUD NRI 1945 yang disahkan MPR pada 10 Agustus 2002, susunan keanggotaan MPR mengalami perubahan mendasar. Apabila sebelum perubahan, susunan keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan, kini menjadi anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilu. Dengan demikian Utusan Daerah dan Utusan Golongan sebagai salah satu elemen dalam MPR berakhir.²⁵⁴

Perubahan UUD NRI 1945 yang mengadopsi sistem saling kontrol dan mengimbangi (*checks and ballances*) antar cabang kekuasaan negara, mengakibatkan tidak ada lagi lembaga tertinggi negara dan tinggi negara. Semua lembaga negara mempunyai kedudukan yang sederajat dan sama, yang membedakan adalah fungsi dan tugasnya. Dengan demikian kedudukan MPR pun tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan sejajar dan setara dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Seiring perubahan konstitusi

²⁵⁴ Patrialis Patrialis Akbar, *Lembaga –Lembaga Negara... Op.Cit.* Hlm. 23

yang mengatur bahwa pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat melalui pemilu, maka MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam keadaan normal.²⁵⁵

b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Perubahan UUD NRI 1945 membawa pergeseran kekuasaan Presiden yang semula memiliki kewenangan membentuk undang-undang, yang diatur dalam Pasal 5 berubah menjadi Presiden hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang dan DPR lah yang kemudian memiliki wewenang dalam membentuk undang-undang.²⁵⁶ Perubahan ini membuat kembalinya fitrah DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang melalui pengesahan Pasal 20 ayat (1).²⁵⁷ Dengan demikian, secara umum dapat dipahami oleh masyarakat bahwa fungsi DPR meliputi fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi budget.

c. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

DPD merupakan salah satu lembaga yang hadir melalui hasil dari perubahan ketiga UUD NRI 1945. Dengan kehadiran DPD tersebut, maka dalam sistem perwakilan Indonesia, DPR didukung dan diperkuat oleh DPD. Apabila DPR merupakan lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan, maka DPD merupakan lembaga penyalur keberagaman aspirasi daerah/wilayah. Itulah sebab kenapa

²⁵⁵ *Ibid*

²⁵⁶ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam...Op.Cit.* Hlm. 104

²⁵⁷ Patrialis Patrialis Akbar, *Lembaga –Lembaga Negara... Op.Cit.* Hlm. 24

keberadaan lembaga DPD dapat disebut mengakomodir prinsip perwakilan daerah.²⁵⁸

Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum dan jumlahnya dari setiap provinsi sama, serta jumlah seluruh anggota DPR tidak boleh lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Sebagai lembaga perwakilan daerah, DPD memiliki fungsi: (i) pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberi pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu; dan (ii) pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang tertentu.²⁵⁹ Sementara tugas dan wewenang yang dimiliki oleh DPD selain diatur dalam Pasal 22D juga meliputi dalam hal menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK sesuai dengan kewenangannya (Pasal 22E ayat (2). Kemudian dalam Pasal 22F ayat (1) ditegaskan bahwa DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK.

d. Presiden

Hasil perubahan UUD NRI 1945 yang berkaitan langsung dengan kekuasaan Presiden dan Wakil Presiden adalah pembatasan kekuasaan Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UUD NRI 1945. Sebelum dilakukannya perubahan, bunyi daripada Pasal 7 tersebut adalah “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali”. Namun setelah dilakukannya perubahan, bunyi pasal tersebut menjadi “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam

²⁵⁸ Sekretariat Jenderal MPR, *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR, Jakarta, 2005. Hlm.179-180. Dalam Patrialis Patrialis Akbar, *Lembaga –Lembaga Negara... Op.Cit.* Hlm. 26

²⁵⁹ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam...Op.Cit.* Hlm. 117

jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”. Perubahan pasal tersebut mengandung arti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya boleh menjabat maksimal dua kali dalam masa jabatannya, setelah itu tidak diperkenankan lagi untuk kemudian duduk di jabatan yang sama.

Selain itu, perubahan UUD NRI 1945 juga telah merubah kedudukan dan kewenangan Presiden yang semula kuat dalam UUD NRI 1945 sebelum perubahan (*executive heavy*) menjadi lebih seimbang dengan kedudukan dan kewenangan lembaga-lembaga negara lain.²⁶⁰ Perubahan ni dipandang sebagai konsekuensi logis dari kehendak MPR untuk membangun sistem saling kontrol dan mengimbangi (*checks and balances system*) antar cabang kekuasaan negara yang hanya dapat berjalan efektif apabila antarcabang kekuasaan negara mempunyai kedudukan sejajar dan kewenangan yang dapat saling diimbangi dan dikontrol.

e. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Cikal bakal ide pembentukan BPK berasal dari *Raad Van Rekenkamer* pada zaman Hindia Belanda. Beberapa negara lain juga mengadakan lembaga yang semacam ini untuk menjalankan fungsi-fungsi pemeriksaan atau sebagai *external auditor* terhadap kinerja keuangan pemerintahan.²⁶¹ Fungsi pemeriksaan keuangan yang dikaitkan dengan lembaga ini sebenarnya terkait erat dengan fungsi pengawasan oleh parlemen. Karena itu, kedudukan BPK ini sesungguhnya berada dalam ranah kekuasaan legislatif, atau sekurang-kurangnya berhimpitan dengan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPR. Oleh karena itu, laporan hasil keuangan yang dilakukan oleh BPK harus

²⁶⁰ Patrialis Akbar, *Lembaga –Lembaga Negara... Op.Cit.* Hlm. 26

²⁶¹ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam...Op.Cit.* Hlm.142-143

dilaporkan dan disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti sebagaimana mestinya.²⁶²

Sebelum dilakukan perubahan UUD NRI, kelembagaan BPK diatur dalam Pasal 23 ayat (5) berada dalam Bab VIII tentang Hal keuangan. Namun setelah dilakukannya perubahan, kelembagaan BPK kemudian diatur secara tersendiri dalam Bab VIIIA tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Namun demikian, haruslah diketahui bahwa keberadaan lembaga ini dalam struktur kelembagaan negara Indonesia hanyalah bersifat *auxiliary* terhadap fungsi DPR dibidang pengawasan terhadap knerja pemerintah.²⁶³

f. Mahkamah Agung (MA)

MA merupakan sebuah lembaga negara yang kewenangannya disebut secara tegas didalam UUD NRI 1945. Pasal 24A ayat (1) menyebutkan bahwa Mahkamah Agung berwenang mengadil pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Jika dilihat sejarahnya, diletakkannya kebijakan yudisial maupun organisasi, admnistrasi dan finansial teknis di bawah satu atap oleh MA semata untuk menjamin tegaknya negara hukum yang didukung oleh sistem kekuasaan kehakiman yang “*independen*” dan “*impatial*”.²⁶⁴

²⁶² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi HTN FH UII, Jakarta, 2004. Dalam *Ibid*.

²⁶³ *Ibid*

²⁶⁴ *Ibid*. Hlm.130

g. Mahkamah Konstitusi (MK)

Perubahan UUD 1945 melahirkan lembaga baru di bidang kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan Pasal 24C UUD 1945, dikatakan bahwa MK merupakan lembaga negara yang berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Di samping itu, MK juga memiliki kewajiban untuk memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD.

Dalam sejarahnya, ketika BPUPKI membahas rancangan UUD, Muhammad Yamin telah mengusulkan agar Balai Agung (Mahkamah Agung) diberikan kewenangan untuk “membanding” undang-undang. Namun usulan ini disanggah oleh Soepomo dan akhirnya tidak dibahas lebih lanjut dan tidak menjadi materi UUD 1945 hasil kerja BPUPKI. Selanjutnya, pada saat Konstituante membahas rancangan UUD baru, muncul kembali gagasan agar pengujian undang-undang diberikan kepada MA. Namun hal tersebut juga tidak terealisasikan oleh karena Konstituante dibubarkan sebelum lembaga tersebut menyelesaikan tugasnya.²⁶⁵

Dalam perkembangan selanjutnya, melalui pembahasan perubahan UUD 1945 oleh MPR, muncul gagasan pembentukan MK sebagai pelaku kekuasaan kehakiman di samping MA. Akhirnya setelah melalui pembahasan

²⁶⁵ Sekretariat Jenderal Kepaniteraan MK, *Enam Tahun Mengawal Konstitusi dan Demokrasi, Gambaran Singkat Pelaksanaan Tugas Mahkamah Konstitusi 2003-2009*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2009. Hlm 4

mendalam, disepakatilah rumusan mengenai MK dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 yang disahkan dalam Sidang Tahunan MPR 2001 yang kemudian ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.²⁶⁶

h. Komisi Yudisial (KY)

Dibentuknya KY sebagai sebuah lembaga negara dalam ketatanegaraan Indonesia dapat dikatakan sebagai perkembangan monumental yang terjadi ketika itu. Hal ini dikarenakan bahwa gagasan pentingnya pengawasan dilakukan oleh lembaga eksternal terhadap hakim telah muncul sejak lama sebelum dilakukannya perubahan ketiga terhadap UUD NRI 1945.²⁶⁷

Jimly Asshiddiqie²⁶⁸ berpendapat bahwa maksud dibentuknya KY dalam struktur kekuasaan kehakiman Indonesia adalah agar warga masyarakat di luar struktur resmi lembaga parlemen dapat dilibatkan dalam proses pengangkatan, penilaian kinerja dan kemungkinan pemberhentian hakim. Semua ini dimaksudkan untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim dalam rangka mewujudkan kebenaran dan keadilan berdasarkan ke-Tuhanan Yang Maha Esa.²⁶⁹ Pasal 24B UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa KY berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka

²⁶⁶ *Ibid.* Hlm. 4-5

²⁶⁷ Patrialis Akbar, *Lembaga –Lembaga Negara... Op.Cit.* Hlm.32

²⁶⁸ Jimly Asshiddiqie, “Kata Pengantar” dalam buku A. Ahsin Thohari, *Komisi Yudisial. Op.Cit.* Hlm. Xiii-Xiv. Dalam Ni’matul Huda, *Lembaga Negara dalam...Op.Cit.* Hlm.153

²⁶⁹ *Ibid*

menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

C. CITA NEGARA (*STAATSIDEE*) DALAM UUD TAHUN 1945

1. Pengertian

Ada dua alasan setidaknya yang membuat begitu pentingnya untuk memahami cita negara dalam hubungannya dengan sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya berkenaan dengan penulisan hukum ini. *Pertama*, adalah alasan teoritis. Alasan ini berkenaan dengan suatu pandangan tentang negara, hakikat dan susunannya mempunyai pengaruh yang besar terhadap penafsiran aturan-aturan dasar dalam tata negara, membantu memberi pengertian yang lebih tepat pada apa yang bisa dan apa yang telah dirumuskan secara tertulis.

Alasan yang *kedua*, adalah alasan yang menyangkut peristiwa nyata atau alasan yang bersifat historis. Alasan ini berkenaan dengan bahwa ketika mencari pembenaran untuk suatu sikap kenegaraan tertentu dengan cara melakukan penafsiran sejarah (*historische interpretatie*) terhadap aturan dasar negara, maka menjadi penting untuk terlebih dahulu memahami mengenai cita negara yang menjiwai atas terbentuknya aturan dasar disuatu negara tersebut. Namun pertanyaan yang kemudian muncul adalah apa sebenarnya cita negara itu sendiri?

Kata “cita negara” merupakan terjemahan dari kata *staatsidee*. Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, kata ini menjadi populer karena disinggung dalam pidato Soepomo pada rapat BPUPKI tanggal 31 Mei 1945. Soepomo

menerjemahkan kata tersebut dengan “dasar pengertian negara” sebagaimana dikemukakan dalam bagian pidatonya yang berbunyi: “Oleh karena segala pembentukan susunan negara itu tergantung daripada dasar pengertian negara (*staatsidee*) tadi”.²⁷⁰

Kata *idee* dapat diterjemahkan dengan cita, karena cita ialah gagasan, rasa, cipta atau pikiran. Kata *idee* tidak diterjemahkan dengan cita-cita karena cita-cita berarti keinginan, kehendak, atau harapan yang selalu ada di pikiran atau di dalam hati.²⁷¹ Oleh karena itu, sebagaimana halnya kata *Rechtsidee* diterjemahkan dengan cita hukum, maka oleh A.Hamid S.Attamimi, kata *Staatsidee* diterjemahkan dengan cita negara.²⁷²

Berkenaan dengan pengertian tentang cita negara, Ni'matul Huda mendefinisikan cita negara sebagai hakikat negara yang paling dalam yang dapat memberi bentuk pada negara, atau hakikat negara yang menetapkan bentuk negara.²⁷³ Pengertian yang demikian itu didefinisikan oleh Ni'matul Huda berdasarkan atas beberapa pemikiran ahli tentang cita negara. Jellinek misalnya, dalam *Algemeine Staatslehre Jellinek* menyebut tentang cita negara yang modern ketika membicarakan kata *staat* yang diduga orang mempunyai arti *verfassung* atau *ordnung*.²⁷⁴

²⁷⁰ M. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Jilid Pertama, Cetakan Kedua, Yayasan Prapantja, Jakarta, 1971. Hlm. 10 dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara: Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Konstitusi Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999. Hlm. 8

²⁷¹ W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1976. Hlm. 319. Dalam *Ibid*

²⁷² A. Hamid S.Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana UI, Jakarta, 1990. Hlm. 49. Dalam *Ibid*

²⁷³ *Ibid*. Hlm. 9

²⁷⁴ A. Hamid S.Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara...*, *Op.Cit.* Hlm. 49. Dalam *Ibid*

Selain itu, pemikiran Ni'matul Huda tersebut juga didasarkan atas pendapatnya Oppenheim yang mengatakan bahwa cita negara merupakan hakikat yang paling dalam dari negara (*de staats diepste wezen*); sebagai kekuatan yang membentuk negara (*de staten vormende kracht*).²⁷⁵ Lebih lanjut, Oppenheim menyatakan bahwa cita negara merupakan “prinsip konstitusional yang berdiri sendiri dan berharga”. Elemen kunci dari teorinya adalah bahwa kepentingan umum akan selalu mendahului kepentingan individu dan kelompok. Cita negara, menurut Oppenheim, “tidak mungkin sehat jika seluruh bagian yang lain tidak sehat, bahwa ia akan menderita jika ada bagian di dalamnya yang menderita, (terlepas) apakah bagian itu adalah sel-sel petani atau aristokrasi”.²⁷⁶

2. Proses terbentuknya Cita Negara dan Beberapa Bentuknya

Dari beberapa tokoh di bidang kenegaraan dan kemasyarakatan, Bierens de Hann lah yang mengemukakan secara jelas tentang bagaimana terjadinya cita negara pada suatu bangsa. Bierens²⁷⁷ bertolak dari pendapat bahwa negara adalah lembaga manusia, sehingga manusialah yang membentuk negara. Manusia yang membentuk negara itu merupakan makhluk perseorangan (*enkelwezen*) dan merupakan juga makhluk sosial (*gemeenschapswezen*). Sebagai yang satu ia tidak menyatu terserap oleh yang

²⁷⁵ *Ibid.* Hlm. 9

²⁷⁶ David Bourchier, *Pancasila Versi Orde Baru dan Asal Muasal Negara Organik (Integralistik)*, Pusat Studi Pancasila (PSP) UGM bekerja sama dengan Pusat Studi Sosial Asia Tenggara (PSSAT) UGM dan Perhimpunan Pendidikan Demokrasi (P2D) Jakarta, Yogyakarta, 2007. Hlm. 36 dalam Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008. Hlm. 53

²⁷⁷ A. Hamid S. Attamimi, *Sistem Hukum dan Sistem Konstiusi Indonesia, Nilai-nilai Pilihan Bangsa Indonesia Menghadapi Perkembangan Dewasa Ini dan Masa Datang*, Makalah Sarahsehan Kebudayaan Tamansiswa VIII, Yogyakarta, 29-30 Maret 1994. Hlm. 105. Dalam *Ibid.* Hlm. 60

lain, namun secara alamiah terdapat saling hubungan (*samenhang*) dan pertentangan (*tegenstelling*) yang satu dengan yang lain. Meski demikian, masing-masing tetap mempunyai sifatnya sendiri-sendiri.²⁷⁸

Perbedaan ini sangat penting bagi pemahaman tentang konsep negara. Dalam lingkup yang besar, orang perseorangan seolah-olah hilang dan yang tampak hanyalah masyarakat, tetapi gambaran ini tidak tepat meskipun dalam masyarakat pra kultural mungkin masyarakat lebih dominan daripada dalam masyarakat kultural.²⁷⁹

Paguyuban masyarakat menurut Bierens lebih lanjut, pada dirinya sendiri dan secara alami mempunyai kehendak untuk berorganisasi. Organisasi dan keteraturan memang merupakan pengertian yang berkaitan, namun keduanya tidak identik. Organisasi terjadi secara alami dan timbul karena kehendak dan maksud pikiran.²⁸⁰

Negara adalah tempat paguyuban masyarakat dalam hal ini paguyuban rakyat yang mengorganisasikan diri, membentuk kesatuan yang bulat dan mewakili sebuah cita (*een idee vertegenwoordigt*). Perbedaan-perbedaan cita antar kelompok dalam paguyuban ini tidak dihapuskan, melainkan dijembatani. Cita yang ada pada paguyuban inilah yang kemudian mengorganisasikan diri ke dalam negara menjadi cita negara. Sebuah cita paguyuban masyarakat bangsa (*volksgemeenschapsidee*) menjadi cita negara (*staatsidee*).²⁸¹

²⁷⁸ *Ibid*

²⁷⁹ *Ibid.* Hlm. 60-61

²⁸⁰ *Ibid.* Hlm. 61

²⁸¹ *Ibid*

Berkenaan dengan hal tersebut, setidaknya terdapat 3 (tiga) teori atau aliran tentang negara yang akan penulis uraikan dalam tulisan hukum ini. Ketiga aliran tersebut untuk pertama kali diperkenalkan di Indonesia oleh Soepomo dalam pidatonya di depan sidang BPUPKI pada 31 Mei 1945. Aliran tersebut meliputi:

a. Aliran Perseorangan atau Individualistik

Aliran ini dikembangkan oleh Thomas Hobbes, John Locke, dan Herbert Spencer. Menurut aliran ini, negara ialah masyarakat hukum (*legal society*) yang disusun atas kontrak seluruh individu dalam masyarakat itu.²⁸² Masyarakat yang mempunyai sifat individual cenderung memposisikan hidupnya sebagai orang yang terasing dalam pergaulan. Jadi, mereka menganggap bahwa mereka bisa hidup dengan hanya dengan usahanya sendiri tidak tergantung dengan orang lainnya. Dengan pandangan yang seperti itu, akhirnya mereka berusaha untuk menggunakan sifat ke-akuannya.²⁸³

Lebih lanjut, masyarakat yang mempunyai sifat individual juga cenderung bekerja hanya untuk dirinya sendiri bukan didasarkan untuk niatan sosial. Individu dalam faham individualism memainkan peran dalam sistem sosial bukan karena kesadarannya menata sistem, melainkan karena adanya aturan yang dibuat negara yang mengharuskan mereka berkecimpung dalam sistem masyarakat. Untuk bisa lebih menciptakan keharmonisan dalam masyarakat yang berfaham individualism, maka negara harus lebih kuat

²⁸² *Ibid.* Hlm. 57

²⁸³ Muhtar Said, *Mengulas Kembali Negara Integralistik dalam Soepomo: Pergulatan Tafsir Negara Integralistik Biografi Intelektual, Pemikiran Hukum Adat, dan Konstitusionalisme*, Thafa Media, Yogyakarta. 2015. Hlm. 215

daripada masyarakatnya. Jika negara tidak lebih kuat dari pada individu-individu, maka akan lahir individu-individu liar.²⁸⁴ Susunan hukum negara yang berdasarkan individualism terdapat di negeri Eropa Barat dan Amerika.²⁸⁵

Dalam sejarahnya, Soepomo menganggap bahwa aliran individualistik tidak cocok ketika diterapkan di Indonesia, karena masyarakat Indonesia mempunyai sifat komunal, bukan individualis. Rukun dan guyup adalah sifat dasar masyarakat komunal di Indonesia, jika disusupi dengan sistem individualistis barat, maka dikhawatirkan akan merusak tatanan sosial yang ada.²⁸⁶

b. Aliran aliran golongan dari negara (*class theory*).

Aliran ini dikembangkan oleh Karl Marx, Engels, dan Lenin. Dari ketiga tokoh tersebut, Karl Max merupakan seorang tokoh yang mempunyai pemikiran yang radikal, ia menyebut negara sebagai penindas kaum proletar, karena negara dikuasai oleh kaum borjuis. Disinilah pandangan Karl Marx yang kemudian membagi status sosial menjadi dua golongan, yakni golongan borjuis yang bisa mempengaruhi dan menduduki posisi penting didalam sistem ketatanegaraan modern, dan kaum buruh yang hidupnya selalu tergantung pada pemberian upah kaum borjuis.²⁸⁷

²⁸⁴ *Ibid.* Hlm. 216

²⁸⁵ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan....*, *Op.Cit.* Hlm. 57

²⁸⁶ Muhtar Said, *Mengulas Kembali Negara Integralistik dalam Soepomo: Pergulatan Tafsir Negara Integralistik....*, *Op.Cit.* Hlm. 215

²⁸⁷ Borjuis dengan kekuatan modalnya sangat mudah untuk memberikan pengaruh terhadap kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh negara, sedangkan proletar dalam hal ini adalah kaum buruh hanya bisa menikmati penindasannya tanpa bisa melawan, karena perlawanan akan membuat dirinya kehilangan pekerjaan. Daya kritis terhadap kebijakan negara merupakan alat terpenting bagi kaum buruh untuk melaksanakan perjuangannya. Dalam *Ibid.* Hlm. 223

Pada dasarnya, dalam pandangan ini tidak ada lagi kepercayaan kepada negara karena negara sudah dimiliki oleh kaum borjuis. Oleh karena itu, kaum Marxisme berpendapat bahwa dibutuhkan gerakan revolusi yang dilakukan kaum buruh untuk merebut tahta kekuasaan dan membentuk negara proletar, dimana negara dipimpin oleh proletar sehingga kebijakannya akan selalu membela kepada kaumnya. Jika tidak demikian, maka borjuis sudah barang tentu menggunakan negara untuk mempertahankan ekonomi dan politiknya. Kaum proletar yang tidak memiliki akses terhadap negara, akhirnya mereka akan teraneliasi, artinya mereka tahu mereka ditindas namun apa daya mereka tidak bisa melawan.²⁸⁸

Perlawanan menjadi²⁸⁹ kunci utama bagi kaum buruh untuk merebut kemerdekaan dari kaum borjuis. Melawan dan merebut kekuasaan kaum borjuis memberikan langkah yang mudah untuk menata sistem masyarakat sehingga tidak ada lagi kelas borjuis maupun proletar, karena semua mempunyai hak yang sama dan tidak ada hak milik. Adanya kesenjangan masyarakat oleh kaum sosialis utopia itu terletak pada alat-alat produksi yang merupakan hak milik perseorangan. Untuk itu, buruh harus mampu merebut alat industri untuk dimiliki bersama dan kemudian dikelola bersama-sama sebagai wujud untuk menciptakan kehidupan tanpa kelas.

Dari uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa menurut aliran ini, negara ialah alat bagi golongan yang mempunyai kedudukan ekonomi yang paling kuat untuk menindas golongan-golongan lain yang mempunyai kedudukan lebih lemah. Lebih lanjut, dalam aliran ini dikatakan bahwa

²⁸⁸ *Ibid.*

²⁸⁹ *Ibid.* Hlm. 224

negara kapitalis merupakan perkakas borjuis untuk menindas kaum buruh. Oleh karena itu, para Marxis menganjurkan revolusi politik dari kaum buruh untuk merebutkan kekuasaan negara agar kaum buruh dapat ganti menindas kaum borjuis.²⁹⁰

c. Aliran Integralistik.

Aliran ini dikembangkan oleh Spinoze, Adam Muller, Hegel, dan lain-lain pada abad ke-18 dan 19. Menurut aliran ini, negara ialah tidak untuk menjamin kepentingan seseorang atau golongan, tetapi menjamin kepentingan rakyat seluruhnya sebagai persatuan. Negara ialah suatu susunan masyarakat yang *integral*, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan masyarakat yang organis. Dengan kata lain, yang terpenting dalam negara berdasarkan aliran integral ialah 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 tidak dapat dipisah-pisahkan.²⁹¹

Dalam bahasa yang berbeda Dhaniel Dhakidae memberikan gambaran mengenai negara integralistik itu seperti faham *organic state*, sedangkan faham *organic state* diibaratkan seperti seluruh komponen yang ada pada diri manusia. Manusia terdiri dari susunan yang satu sama lainnya saling terhubung, kepala dan tangan bukanlah sesuatu yang terpisah namun saling

²⁹⁰ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan...*, *Op.Cit.* Hlm. 57

²⁹¹ *Ibid.* Hlm. 57

terhubung, kaki dan tubuh saling berhubungan dan lain sebagainya. Jadi, semua komponen yang berada dalam diri manusia itu menjalankan pekerjaan secara kolektif sehingga manusia bisa menjalankan roda kehidupan.²⁹² Inilah gambaran negara integralistik yang digambarkan oleh Dhanial Dhakidae yang pada intinya menunjukkan adanya kesatuan dalam negara sehingga rakyat dan pemerintah bekerja secara kolektif.

Selain sebagaimana yang dikatakan oleh Soepomo tersebut, Schapper mecinci cita negara menjadi 8 (delapan) macam, yaitu:²⁹³

- a. Negara kekuasaan (*Machtsstaat*) dengan tokoh utamanya adalah Niccolo Machiavelli;
- b. Negara berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*) dengan tokohnya adalah John Locke;
- c. Negara Kerakyatan (*Volksstaat*) dengan tokoh utamanya adalah Jecques Rousseau;
- d. Negara kelas (*Classestaat*) dengan tokoh utamanya adalah Karl Marx;
- e. Negara Liberal (*Liberal staat*) dengan tokoh utamanya adalah John Stuart Mill;
- f. Negara totaliter kanan (*Totalitaire staat van rechts*) dengan tokoh utamanya adalah Hitler dan Musollini;
- g. Negara totaliter kiri (*Totalitaire staat van links*) dengan tokoh utamanya adalah Marx, Engels dan Lenin;
- h. Negara kemakmuran (*Welvaartsstaat*) dengan tokoh utamanya adalah para pemimpin negara yang bangkit dari perang dunia II.

3. Pembahasan Cita Negara di BPUPKI

Pembahasan mengenai cita negara dalam sidang BPUPKI dalam sejarahnya dimulai oleh Soepomo dalam Pidatonya yang berjudul “Azas dan

²⁹² Dipresentasikan dalam Focus Group Discusion (FGD) tentang “Soepomo”, Jakarta 1 Desember 2014, “Muller dari Jerman adalah orang yang cocok dengan gagasan Soepomo, begitu juga dengan system pemerintahan Jepang pada waktu itu. Nashida, seorang ultra nasionalis, bahkan cenderung fasis mempunyai fikiran “individu hanya boleh berarti di dalam keseluruhan”. Memang pada tahun 30an banyak kaum intelektual yang terpengaruh dengan paham totaliter, termasuk Soepomo. Namun ide nagara totaliter ala Hitler dibelokkan oleh Soepomo kearah totalitas, bahwa supremasi masyarakat (*society*) di atas individu. Dalam Muhtar Said, *Mengulas Kembali Negara Integralistik dalam Soepomo: Pergulatan Tafsir Negara Integralistik..., Op.Cit.* Hlm. 229-230gy

²⁹³ *Ibid.* Hlm. 59

Dasar Negara Kebangsaan Republik Indonesia”. Ketika itu, Soepomo meyakinkan kepada seluruh anggota BPUPKI bahwa cita negara merupakan suatu hal penting yang perlu menjadi prioritas untuk segera ditetapkan. Dengan kata lain, Soepomo mengajak seluruh anggota BPUPKI untuk terlebih dahulu memilih cita negara mana yang sekiranya cocok dan tepat untuk diterapkan di bangsa Indonesia.²⁹⁴

Berkenaan dengan hal tersebut, mula-mula Soepomo mengemukakan daftar pilihan teori-teori negara yang ada, atau yang disebutnya juga dengan istilah “aliran pikiran tentang negara”. Kemudian, dipilihlah aliran pemikiran yang mengandung nilai yang paling baik dan sesuai bagi bangsa Indonesia. Kesesuaian itu didasarkan pada riwayat hukum (*Rechtsgeschichte*) dan lembaga sosial (*sociale structuur*) yang ada dalam suatu negara, dalam hal ini tentunya negara yang akan dibangun, yaitu Indonesia. Adapun aliran pemikiran tentang negara yang disampaikan oleh Soepomo meliputi aliran perseorangan atau individualistik, aliran golongan dari negara (*class theory*),²⁹⁵ dan aliran integralistik sebagaimana yang masing-masing aliran tersebut telah penulis uraikan dalam pembahasan sebelumnya.

Setelah memberikan uraian mengenai aliran-aliran negara, bagi tiap aliran pikiran tentang negara tersebut diberikan contoh-contoh kongkret dari negara-negara lain. Dari contoh kongkret itu, ditegaskan lagi berkenaan dengan pemikiran mana yang cocok bagi aliran pikiran dan corak masyarakat Indonesia “yang nyata pada masa sekarang”. Seraya menambahkan pula

²⁹⁴ Marsillam Simandjuntak, *Pandangan Negara Integralistik, Sumber, Unsur dan Riwayatnya dalam Persiapan UUD 1945*, Cet 3, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2003. Hlm. 84

²⁹⁵ *Ibid*

“serta harus disesuaikan dengan panggilan zaman, misalnya cita-cita Negara Indonesia dalam lingkungan Asia Timur Raya”.²⁹⁶

Berkenaan dengan aliran individualistik, Soepomo mencontohkannya dengan negara Eropa Barat yang menggunakan dasar susunan hukum perseorangan dan liberalisme. Sifat perseorangan tersebut mengenai segala lapangan hidup (sistem undang-undang ekonomi, kesenian dan lain-lain), memisah-misahkan manusia sebagai seorang dari masyarakatnya, mengasingkan diri dari segala pergaulan yang lain. Seorang manusia dan negara yang dianggap sebagai seorang pula, selalu segala-galanya itu menimbulkan imperialisme dan sistem memeras (*uitbuitingssysteem*).²⁹⁷

Oleh karena tidak ditemukan aspek positif dari aliran tersebut, kemudian Soepomo mengajak para anggota BPUPKI untuk mengkesampingkan aliran tersebut seraya menyakinkan kembali bahwa sebagai akibat dari semangat perseorangan tersebut, kini Eropa mengalami krisis rohani yang maha hebat dikarenakan rakyatnya telah *jemu* dengan keangkara-murkaan.

Untuk aliran berdasarkan kekuasaan kelas, Soepomo mencontohkannya dengan negara Sovyet Rusia yang menggunakan dasar susunan negara diktatur dari proletariat. Dikatakan oleh Soepomo bahwa dasar susunan negara yang demikian itu sesuai dengan Sovyet Rusia namun

²⁹⁶ Soepomo sengaja membatasi pembicaraannya dari sudut hukum, dengan mengingatkan bahwa syarat mutlak yang dibahasnya itu tidak mengenai dasar kemerdekaan dari Negara dalam arti sosiologi dan arti politik, Moh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Yayasan Prapanca, Jakarta. Hlm. 109. Dalam *Ibid.* Hlm. 85

²⁹⁷ Disarikan dari pidato Soepomo dalam sidang BPUPKI. Namun perlu diketahui bahwa berdasarkan buku yang penulis kutip, dikatakan bahwa naskah pidato tersebut belum dapat dijelaskan, apakah demikian aslinya, atau dibubuhkan kemudian, apakah Soepomo senduru dalam kesemparan perbaikan notulen ayau oleh Yamin. Dalam *Ibid.* Hlm 87

dasar pengartian negara tersebut bertentangan dengan sifat masyarakat asli Indonesia.²⁹⁸

Sesudah mengemukakan dua contoh berdasarkan dua aliran pikiran negara yang ditolaknya, kemudian Soepomo mencontohkan untuk aliran pikiran yang ketiga, yakni integralistik. Diawal pembahasannya mengenai aliran integralistik, Soepomo mencontohkan aliran tersebut dengan negara Jerman Nasional-Sosialis yang secara populer disebut Nazi. Dari negara Nazi, Soepomo menemukan kecocokan dengan aliran pikiran ketimuran, yaitu: (1) “*Ein totaler Fuhrstaat*” atau prinsip persatuan antara pimpinan dan rakyat, dan (2) negara totaliter, “*das Ganze der politischen Einheit des Volkes*” atau persatuan dalam negara seluruhnya.²⁹⁹

Lebih lanjut, Soepomo kembali mencontohkan aliran integralistik dengan negara Dai Nippon yang berdasar atas persatuan lahir dan batin yang kekal antara Yang Maha Mulia Tenno Heika, negara dan rakyat Nippon seluruhnya. Tenno adalah pusat rohani dari seluruh rakyat. Negara bersandar atas kekeluargaan. Keluarga Tenno yang dinamakan “*Kosyitsu*” merupakan keluarga yang ternama.³⁰⁰ Menurut Soepomo, dasar persatuan dan kekeluargaan yang dibangun di negara Dai Nippon tersebut sangat sesuai

²⁹⁸ *Ibis*. Hlm. 88

²⁹⁹ Dalam pidatonya berkenaan dengan hal tersebut, Soepomo megatakan: Lain negara, ialah negara Jerman nasional sosialis sebelumnya menyerah dalam peperangan sekarang. Negara ini berdasar atas airan pikiran negara totaliter, “*das Ganze der politischen Einheit des Volkes*” (*integrate theory*). Prinsip Pimpinan (*Fuhrung*) sebagai *Kernbegriff* (*ein toraler Fuhrstaat*) dan sebagai prinsip yang dipakainya juga ialah persamaan darah dan persamaan daerah (*Blut und Boden Theorie*) antara pimpinan dan rakyat. Dari aliran pikiran nasionalis sosialis, ialah pinsip persatuan antara pemimpin dan rakyat dan prinsip persatuan dalam negara seluruhnya cocok denan aliran pikiran ketimuran. Dalam *Ibid*. Hlm. 88 Baca juga A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Badan Penerbit Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2004. Hlm 126

³⁰⁰ Disarikan dari kutipan yang telah disesuaikan ejaannya. Istilah “*Kosyitsu*” dalam bahasa aslinya ditulis dengan ejaan zaman Jepang: “*Koshitu*” dalam *Ibid*. Hlm. 89 Baca juga *Ibid*.. Hlm 126

pula dengan corak masyarakat Indonesia³⁰¹ disamping aliran yang diambil dari negara Nazi sebagaimana dijelaskan sebelumnya.

Setelah Soepomo selesai menyampaikan seluruh pidatonya berkenaan dengan cita negara, terjadi perdebatan gagasan yang begitu luar biasa berkenaan dengan hal tersebut. Perdebatan gagasan terjadi antara anggota yang menganut cita negara integralistik dan paham kekeluargaan (*proponennya*: Soepomo dan Soekarno, yang didukung oleh mayoritas anggota BPUPKI berlatar belakang priyayi-Jawa) *vis a vis* anggota yang menganut perspektif demokrasi seperti M. Hatta, M. Yamin, dan Maria Ulfah.³⁰²

Berkenaan dengan hal tersebut, pilihan Soepomo terhadap cita negara integralistik sebenarnya telah terdengar tegas ketika Soepomo mencontohkan aliran integralistik dengan negara Nasional-sosialis Jerman dan Dai Nippon sebagaimana diucapkan dalam pidatonya. Hal tersebut dikarenakan Soepomo melihat bahwa cita negara yang totaliter seperti negara Nasional-sosialis Jerman merupakan aliran yang cocok dengan aliran pikiran ketimuran. Lebih khusus lagi yang berdasar persatuan dan kekeluargaan seperti Dai Nippon di bawah Tenno Heika (kaisar Jepang) yang kemudian dianggapnya juga sangat sesuai dengan corak masyarakat Indonesia.³⁰³

Berkenaan dengan cita negara integralistik yang menjadi pilihan Soepomo tersebut, perlu diketahui juga bahwa konsep Soepomo tentang integralistik sebenarnya telah pernah dikemukakan olehnya sebelum BPUPKI

³⁰¹ *Ibid.*

³⁰² Adnan Buyung Nasution, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme, Tata Negara*, Karta Hasta Pustaka, Jakarta, 2007. Hlm. 2

³⁰³ Marsillam Simandjuntak, *Pandangan Negara Integralistik..., Op.Cit.* Hlm. 89

terbentuk, tepatnya dalam pidatonya dengan judul “Hidup Hoekoem Bangsa Indonesia (*Indonesch rechtsleven*)” yang disampaikan dalam rapat besar ke-5, Persatuan Taman Siswa tanggal 7-11 Juli 1937 di Yogyakarta. Bagi Soepomo, cita negara Integralistik merupakan konsep ideal yang dapat dijadikan dasar berdirinya negara Indonesia, yaitu negara yang bersatu dengan seluruh akyatnya yang mengatasi seluruh golongannya dalam lapangan apa pun. Prinsip persatuan antara pemimpin dan rakyat serta persatuan dalam negara seluruhnya merupakan pemahaman yang sesuai dengan aliran pikiran ketimuran dan corak masyarakat Indonesia.³⁰⁴ Dikutip dari pernyataan Soepomo:³⁰⁵

“Manusia sebagai seorang yang tidak terpisah dari seorang lain, atau dari dunia lain. Golongan-golongan manusia, malah segolongan makhluk, segala sesuatu bercampur-baur dan bersangkut-paut, segala sesuatu berpengaruh dan memengaruhi, dan kahidupan mereka bersangkut-paut. Inilah ide cita negara, ide integralistik, dari bangsa Indonesia, yang berujung juga dalam susunan ketatanegaraannya yang asli”.

Pada kesempatan lain, dalam pidato pengukuhan sebagai guru besar pada Rechtshogeschool di Jakarta, 31 Maret 1941 yang berjudul “*De Verhouding van Individu en Gemeenschaap in het Adatrecht*” (yang telah diterjemahkannya sendiri dengan judul “Hubungan Individu dan Masyarakat Dalam Hukum Adat”, Soepomo mengatakan pada bagian akhir:

“Cita-cita masa depan baik di Timur maupun Barat, menurut hemat saya ialah suatu keadaan jiwa, dalam mana keinsyafan diri perseorangan sejalan dan selaras dengan kesadaran sosial yang hidup. Sebab hanyalah di dalam suatu pergaulan hidup, dalam mana individu-individu yang sadar akan harga diri telah menjadi pribadi-pribadi kemasyarakatan (*sociale persoonlijkheden*), yakni telah menjadi orang-orang yang dengan sadar mengetahui bahwa mereka

³⁰⁴ *Ibid.* Hlm 35

³⁰⁵ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta. Hlm. 2003. Hlm. 39

sebagian dari keseluruhan, bisa tercapai pertimbangan yang tepat antara individu dan masyarakat”.³⁰⁶

Hal itu dikemukakan oleh Soepomo karena “Negara ialah suatu susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan masyarakat terorganisasi”.³⁰⁷ Cita negara Indonesia yang diusulkannya yang semula disebut Soepomo dengan istilah temuannya sendiri “Cita Negara Integralistik”, akhirnya diperbaikinya dengan istilah “Cita Negara Kekeluargaan” atau kemudian dengan “Cita Negara Kesatuan”.³⁰⁸

Namun begitu, sikap inklusif cita negara integralistik yang dikemukakan oleh Soepomo baik sebelum BPUPKI terbentuk dan dalam rapat BPUPKI tanggal 31 Mei 1945 terhadap bentuk pemerintahan monarki (dan kedudukan seorang pemimpin sebagai raja), ditentang Moh. Hatta dan M.Yamin. Keduanya menghedaki bentuk republik yang dipimpin seorang Presiden dan mengeksklusifkan monarki.

Dominannya kedudukan negara dan pemimpin di dalam pemikiran Soepomo, yang dapat menimbulkan dampak diabaikannya hak asasi manusia (terutama hak warga negara) serta tidak disadari perlunya membatasi kekuasaan negara yang bisa menindasnya, di tanggapi oleh Moh. Hatta dalam rapat BPUPKI tanggal 15 Juli 1945. Pada kesempatan tersebut, Moh.Hatta

³⁰⁶ A. Hamid S. Attamimi, *Sistem Hukum dan Sistem Konstitusi Indonesia, Nilai-nilai Pilihan Bangsa Menghadapi Perkembangan Dewasa Ini dan Masa Datang*, Makalah Sarahsehan Kebudayaan Tamansiswa VIII, Yogyakarta, 29-30 Maret 1994. Hlm. 15 dalam Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan...*, *Op.Cit.* Hlm. 64

³⁰⁷ Moh. Yamin, *Naskah Persiapan...*, *Op.Cit.* Hlm. 110

³⁰⁸ A. Hamid. S. Attamimi, *Sistem Hukum dan Sistem Konstitusi Indonesia, Nilai-nilai Pilihan Bangsa Menghadapi Perkembangan Dewasa Ini dan Masa Datang...*, *Op.Cit.* Dalam Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang...*, *Op.Cit.* Hlm 65

menyampaikan kekhawatiran akan adanya suatu negara kekuasaan dalam Rancangan UUD 1945. Hatta menyatakan sebagai berikut:³⁰⁹

“Hendaklah kita memperhatikan syarat supaya negara kita bikin, jangan menjadi negara kekuasaan. Kita menghendaki negara pengurus, kita membangunkan masyarakat baru yang berdasarkan kepada gotong royong, usaha bersama, tujuan kita ialah memperbaharui masyarakat. Tetapi, di sebelah itu janganlah kita berikan kekuasaan yang sekuasa-kuasanya kepada negara untuk menjadikan di atas negara bar itu suatu negara kekuasaan. Sebab itu ada baiknya dalam salah satu pasal, misalnya tentang pasal yang mengenai warga negara, disebutkan juga di sebelah hak yang diberikan juga kepada misalnya tiap-tiap warga negara rakyat Indonesia, supaya tiap warga negara itu jangan takut mengeluarkan suaranya. Yang perlu disebut di sini hak untuk berkumpul dan bersidang atau menyurat dan lain-lain. Formulering-nya atau *redectei*-nya boleh kita serahkan kepada Panitia Kecil. Tetapi tanggungan ini perlu untuk menjaga supaya negara kita tidak menjadi negara kekuasaan, sebab negara kita berdasarkan kepada kedaulatan rakyat.”

Dari pernyataan Hatta tersebut, dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya Hatta menginginkan bahwa bagaimanapun juga, kita menghargai tinggi keyakinan itu atas kemauan kita untuk menyusun negara baru, tetapi ada baiknya jaminan diberikan kepada rakyat, yaitu hak untuk merdeka berfikir. Memang hal ini sedikit berbau individualisme, tetapi Hatta menyatakan bahwa hal tersebut bukanlah individualisme.

Soepomo tidak sependapat dengan usulan Hatta, dengan alasan dapat menimbulkan sistem ganda di dalam UUD. Soepomo menegaskan:³¹⁰

“Kita tidak berpaham perseorangan, pertanyaan yang mempersoalkan bagaimana halnya kalau hak seorang untuk bersidang dilanggar pemerintah, sebelumnya berdasar atas kecurigaan terhadap negara yang berada di luar lingkungan seseorang. Dengan lain perkataan, itu pertanyaan tang individualistis. Jika kita masukkan, meskipun hanya berkumpul dan bersidang saja, UUD itu mempunyai dua sistem. Yaitu ayuran yang mengandung sistem individualisme, yang bertentangan dengan sisten UUD yang kita tetapkan. Hal itu tidak baik”.

³⁰⁹ *Ibid.* Hlm. 80

³¹⁰ *Ibid.* Hlm. 81

Selain itu, Soepomo mengatakan bahwa di dalam cita negara integralistik, negara laksana tubuh dan badan. Antara anggota tubuh tidak mungkin saling menyakiti, melainkan bekerja sama satu sama lain, begitu pula negara. Nilai-nilai seperti ini menurut Soepomo tidak cocok dengan hak asasi yang bersifat liberal dan berasal dari Barat. Oleh karena itu, tidak perlu ada jaminan hak asasi. Adanya jaminan justru mencerminkan sikap keraguan, ketidakpercayaan, dan curiga terhadap kekuasaan negara. Di dalam suatu negara yang mendasarkan dirinya pada cita negara integralistik, sikap saling curiga adalah tabu.³¹¹

Oleh karena itu, meskipun semula banyak yang mengusulkan agar persoalan HAM dimuat didalam UUD, Soekarno dan Soepomo berkeras untuk konsisten dengan sistematika pemikiran integralistik yang menolak HAM. Menurut kedua tokoh ini, dalam pikiran kekeluargaan, HAM itu sudah dengan sendirinya diakui sehingga tidak perlu lagi dicantumkan dalam UUD. Dalam pidato Soekarno mengawali Rapat Besar BPUPKI 15 Juli 1945, dikemukakan dengan tegas penolakannya untuk merumuskan HAM di dalam UUD 1945.³¹²

Perbedaan pandangan mengenai HAM ini pada pokoknya mencerminkan perbedaan mengenai konsep negara kekeluargaan. Soekarno-Soepomo menekankan corak kolektivisme. Sementara itu, Hatta-Yamin, meskipun menerima kolektivisme, tetapi mengharuskan adanya imbalan unsur individualisme paham HAM, yang dianggap sebagai perlindungan yang

³¹¹ Adnan Buyung Nasution, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme...*, *Op.Cit.* Hlm. 12 Baca Juga *Ibid.* Hlm. 82

³¹² Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan...*, *Op.Cit.* Hlm. 83

sudah seharusnya dijamin dalam UUD untuk menghindarkan kemungkinan menjadi negara kekuasaan.³¹³

Dari dialog kedua kubu tokoh tersebut, dapat disimpulkan bahwa konsesus nasional yang kemudian diambil tentang integralistik Indonesia ialah bukan integralistik seperti halnya di Jerman atau kolektivisme di Rusia, apalagi dengan individualisme Eropa Barat dan Amerika Serikat, melainkan suatu cara pandang integralistik yang tidak menghendaki negara kekuasaan di mana para rakyatnya masih dihargai hak untuk berserikat dan berkumpul dan menyatakan pendapat atau kemerdekaan untuk berfikir.³¹⁴ Dengan kata lain, semangat yang melandasi pemikiran para pendiri negara Indonesia tersebut adalah semangat sintesis, yaitu semangat untuk melakukan kombinasi atau semangat untuk menciptakan suatu paham baru.³¹⁵

Beberapa waktu kemudian, pada tanggal 11 Juli 1945 Soepomo meninggalkan ide negara integralistik. Ketika itu Soepomo menerima saran dari Soekarno dan anggota Panitia Penyusun UUD lainnya³¹⁶ agar menyusun UUD berdasarkan *preamble* UUD yang sudah diterima sidang pleno, yakni “*Gentlemen’s agreemen*” yang dinamakan Piagam Jakarta. Soepomo mematuhi keputusan sidang 11 Juli 1945 untuk menyusun UUD 1945 berdasarkan Piagam Jakarta, bukan berdasarkan cita negara integralistik.

Selanjutnya pada 13 Juli 1945, Soepomo yang ditunjuk menjadi Ketua Panitia Kecil Perancang UUD menguraikan dasar-dasar rancangan UUD di

³¹³ *Ibid.*

³¹⁴ *Ibid.*

³¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Hukum Indonesia, Mencari Keseimbangan Individualisme dan Kolektivitas dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Ekonomi*, Disertasi, Pascasarjana Fakultas Hukum UI, Jakarta, 1994.

³¹⁶ A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945...*, *Op.Cit.* Hlm 16. Baca juga Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan...*, *Op.Cit.* Hlm. 85

depan Rapat Panitia Perancang UUD. Soepomo mengemukakan tentang kedaulatan rakyat yang dilakukan oleh Badan Permusyawaratan Rakyat yang bersidang sekali dalam lima tahun. Soepomo juga mengemukakan bahwa dalam membentuk undang-undang, Presiden harus semufakat dengan DPR, dan selain itu, atas dasar sistem yang digunakan dalam UUD maka hak-hak dasar tidak dimasukkan dalam UUD.³¹⁷

Pendapat Soepomo tersebut kemudian ditanggapi oleh Hatta. Inti dari tanggapan Hatta adalah oleh karena negara Indonesia yang akan di dirikan adalah negara baru, ada baiknya dalam salah satu pasal disebut juga hak yang sudah diberikan kepada tiap warga negara, seperti hak untuk mengeluarkan suara, berkumpul dan bersidang, atau menulis dan lain-lain.”³¹⁸ Demikian pula dengan Namun tanggapan Hatta tersebut kembali dijawab oleh Soepomo yang pada intinya juga tidak memasukkan hak-hak dasar (*grondrechten*) tersebut karena hal itu bertentangan dengan sifat sistemik atas kekeluargaan yang menjadi asas rancangan UUD.³¹⁹

Dalam berbagai perdebatan yang terjadi, sebelum Soepomo memberikan tanggapannya terhadap pernyataan Hatta, Soekarno pun juga sempat menjawab berbagai pertanyaan yang muncul berkenaan tidak diaturnya muatan hak asasi manusia di dalam rancangan UUD 1945. Soekarno menjawab dengan pernyataan:³²⁰

Saja minta dan menanggapi kepada tuan-tuan dan nyonya-nyonya, buanglah sama sekali paham individualisme itu janganlah dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar kita yang dinamakan "rights of a the

³¹⁷ *Ibid.* Hlm 86

³¹⁸ Moh. Yamin, *Naskah Persiapan... Op.Cit.* Dalam *Ibid.* Hlm 86

³¹⁹ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan..., Op.Cit.* Hlm. 87

³²⁰ Moh. Yamin, *Naskah Persiapan... Op.Cit.* Hlm. 296-297 dalam Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011. Hlm. 354

citizen” sebagai yang dianjurkan oleh Republik Prancis itu adanya. Kita menghendaki keadilan sosial. Buat apa grondwet menuliskan bahwa, manusia bukan saja mempunyai kemerdekaan suara, kemerdekaan hak memberi suara, mengadakan persidangan dan berapat, jika misalnya tidak ada “sociale rechtvaardigheid” jang demikian itu? Buat apa kita membikin grondwet, apa guna grondwet itu kalau ia tidak dapat mengisi perut orang yang hendak mati kelaparan. “Grondwer” yang berisi “droit d l’homme et du citoyen” itu, tidak bisa menghilangkan kelaparannya orang yang miskin yang hendak mati kelaparan. Maka oleh karena itu, jikalau kita betul-betul hendak mendasarkan negara kita kepada faham kekeluargaan, faham tolong menolong, faham gotong royong dan keadilan sosial enyahlah tiap-tiap pikiran, tiap-tiap faham individualisme dan liberalisme pada dirinya.

Hampir tidak berbeda dengan pendapat Soekarno, Soepomo kemudian menyatakan:³²¹

“Tadi dengan panjang lebar sudah diiterangkan oleh anggota Soekarno bahwa, dalam pmbukaan itu kita telah menolak aliran pikiran perseorangan. Kita menerima dan mengandjurkan aliran pikiran kekeluargaan. Oleh karena itu, Undang-Undang Dasar kita tidak bisa lain dari pada pengandung sistem kekeluargaan. Tidak bisa kita memasukkan dalam Undang-Undang Dasar beberapa pasal-pasal tentang bentuk menurut aliran-aliran bertentangan. Misalnya dalam Undang-Undang Dasar kita tidak bisa memasukkan pasal-pasal yang tidak berdasarkan aliran kekeluargaan, meskipun sebetulnya kita ingin sekali memasukkan, di kemudian hari mungkin, umpamanya negara bertindak sewenang-wenang. Akan tetapi jikalau hal itu kita masukkan, sebetulnya pada hakekatnya Undang-Undang Dasar bertentangan dengan konstruksinya, hal itu sebagai konstruksi hukum tidak baik, jikalau ada kejadian bahwa Pemerintah bertindak wewenang-wenang.”

Dengan demikian, baik Soekarno maupun bagi Soepomo, paham kenegaraan yang dianggapnya paling cocok untuk diterapkan di negara Indonesia adalah paham kekeluargaan.³²² Sebaliknya, Hatta dan kelompoknya pun masih tetap pada pendiriannya untuk memasukkan hak-hak dasar masyarakat di dalam UUD 1945.

³²¹ *Ibid.*

³²² Paham kekeluargaan merupakan sebutan lain dari paham integralistik yang menurut beberapa sarjana hukum telah ditinggalkan oleh Soepomo sejak 11 Juli 1945.

Desakan waktu kemudian memaksa mereka berkompromi.³²³ Akhirnya UUD 1945 sebelum diubah dengan Perubahan Kedua pada tahun 2000 dimasukkanlah beberapa ketentuan pasal yang berkaitan dengan hak-hak dasar sebagaimana diinginkan oleh Hatta dan Yamin³²⁴. Pasal-pasal yang tersebut yaitu:³²⁵

- a. Pasal 27 Ayat (1) yang berbunyi, “*Segala warga negara bersamaan dengan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya*”;
- b. Pasal 27 Ayat (2) yang berbunyi, “*Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan*”;
- c. Pasal 28 yang berbunyi, “*Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang*”;
- d. Pasal 29 Ayat (2) yang berbunyi, “*Negara menjamin kemerekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu*”;

³²³ Kompromi tersebut dilakukan antara Soepomo dan Hatta dengan memasukkan rumusan kemerdekaan berserikat dan berkumpul didalam UUD tetapi tidak menyimpang dari sistemasi rumusan UUD yang disusunnya berdasarkan cita Negara integralistik

³²⁴ Meskipun dimasukkannya beberapa ketentuan mengenai hak-hak dasar warga negara, hal itu tidak membuat Soekarno dan Soepomo mengkesampingkan semangat aliran integralistik di dalamnya. Dengan kata lain, semangat aliran integralistik masih menjiwai UUD 1945. Hal tersebut dapat kita lihat dalam Penjelasan Umum, angka II, tentang “Pokok pikiran dan Pembukaan” yang berbunyi: “Negara” begitu bunyinya,” melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasarkan atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia. Baca Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rieka Cipta, Jakarta, 2003. Hlm 125 baca Juga Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia dalam Perepektif Pancasila Pasca Reformasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013. Hlm. 38

³²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara...*, Op.Cit. Hlm. 352

- e. Pasal 30 Ayat (1) yang berbunyi, “*Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara*”;
- f. Pasal 34 yang berbunyi, “*Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara*”.

Namun, jika diperhatikan dengan sungguh-sungguh dari keseluruhan pasal berkenaan dengan hak-hak dasar tersebut, hanya satu ketentuan saja yang memang benar-benar memberikan jaminan konstitusional atas hak asasi manusia, yaitu Pasal 29 ayat (2) yang menyatakan “*Negara menjamin kemerekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu*”. Sementara itu, ketentuan-ketentuan yang lain, sama sekali bukanlah rumusan yang menyangkut tentang hak asasi manusia,³²⁶ melainkan hanya ketentuan mengenai hak warga negara atau yang biasa disebut *the citizen's rights*.³²⁷

Selain itu, ketentuan Pasal 28 dapat dikatakan memang terkait dengan ide hak asasi manusia. Akan tetapi Pasal 28 UUD 1945 belum memberikan jaminan konstitusional secara langsung dan tegas mengenai adanya “kemerdekaan berserikat dan berkumpul, serta kemerdekaan mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan” bagi setiap orang. Pasal 28 hanya menentukan bahwa hal ikhwal mengenai kemerdekaan berserikat dan berkumpul, serta mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan masih akan

³²⁶ Tentu banyak juga sajana hukum yang mengembangkan pendirian bahwa ketujuh ketentuan tersebut semuanya berkaitan dengan hak asasi manusia. Akan tetapi, tidak sedikit pula sarjana hukum yang berpandangan bahwa kesimpulan demikian itu tidak tepat. Apalagi jika diperhatikan bahwa jalan pikiran yang berkembang di antara “*the founding leaders*” yang merumuskan naskah UUD 1945 memang tidak mengidealkan gagasan tentang hak asasi manusia yang pada umumnya dianggap berbau liberalistis dan individualistis.

³²⁷ *Ibid.* Hlm. 353

diatur lebih lanjut dan jaminan mengenai hal itu masih akan ditetapkan dengan undang-undang.³²⁸

4. Catatan terhadap Cita Negara Integralistik dalam UUD 1945

Bagaimana ujung perjalanan aliran pikiran negara yang integralistik dalam UUD 1945 tentu menjadi pembahasan yang menarik. Hal ini dikarenakan proses pembentukan UUD 1945 dalam kenyataannya banyak diwarnai dengan kompromis-kompromis dan perubahan-perubahan, mulai dari rancangan Pembukaan sampai dengan pembicaraan mengenai pasal-pasal batang tubuhnya.

Apabila diawal tadi telah dikatakan bahwa UUD 1945 menjiwai semangat cita negara integralistik tanpa mengkesampingkan aspirasi demokrasi, keadilan sosial dan jaminan hak asasi manusia dan hak warga negara, maka pertanyaan yang kemudian muncul adalah apakah pendekatan untuk memahami, menerima dan memakai cita negara integralistik tidak selamanya harus bersifat integral, total atau *holistik*? Artinya, apabila salah satu atribut menjadi lain, menyimpang, ditinggalkan atau diimbui dengan hal yang bertentangan, apakah makna konsep itu tidak kemudian menjadi hilang dan gugur secara keseluruhannya?

Berkenaan dengan hal tersebut, beberapa ahli mencoba memberikan catatan atas hal yang menjadi pertanyaan mengenai pemberlakuan cita negara integralistik dalam UUD 1945. Ismail Suny misalnya, ia mengatakan bahwa walaupun cita negara integralistik telah dimajukan oleh Soepomo, tetapi melihat masuknya asas kedaulatan rakyat ke dalam UUD 1945, adanya

³²⁸ *Ibid.*

kewajiban Presiden memegang teguh UUD dan menjalankan undang-undang, serta terdapatnya pasal-pasal mengenai hak asasi manusia, maka pandangan integralistik Soepomo itu telah ditolak.³²⁹ Pendapatnya tersebut didasarkan atas pernyataan Soepomo yang sejak awal membahas cita negara integralistik sudah secara tegas mengatakan bahwa hak-hak dasar (*grondrechten*) pada prinsipnya bertentangan dengan sifat sistemik atas kekeluargaan yang menjadi asas rancangan UUD.

Selain Ismail Suny, Marsillam Simandjuntak juga memberikan catatan terhadap cita negara integralistiknya Soepomo. Inti dari catatan Marsillam yakni didalam perkembangannya, aliran negara integralistik ternyata tidak tahan uji terhadap asas-asas demokrasi, terutama asas kedaulatan rakyat yang kemudian masuk ke dalam UUD 1945. Dengan begitu, dalam proses penyusunan UUD 1945, secara praktis usul Soepomo tersebut menurut Marsilam telah ditampik dan boleh dikatakan telah gurur.³³⁰

Berkenaan dengan apa yang disampaikan oleh Ismail Sunny dan Marsillam Simandjuntak diatas, Adnan Buyung Nasution dalam disertasinya juga membahas mengenai konsep negara integralistik yang kemukuakan oleh Soepomo. Ia mengemukakan bahwa:

“Dalam konsep negara integralistik, negara dilihat sebagai negara persatuan (negara yang merangkul seluruh bangsa, mempersatukan semua orang). Negara diimpikan sebagai melebihi semua kepentingan partai. Semua perbedaan akan diubah menjadi kesamaan nilai-nilai dan kepentingan. Negara dilihat sebagai melambangkan rakyat

³²⁹ Ismail Suny, *Pembangunan Hukum dalam Pembangunan Jangka Panjang*, Majalah Hukum dan Pembangunan, No. 3 Juni 1990. Hlm 243 Dalam Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan....*, *Op.Cit.* Hlm. 91

³³⁰ Marsilam Sjamanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik....*, *Op.Cit.* Hlm.

sebagai kesatuan organik. Dalam konsep ini tidak ada dualisme negara dan masyarakat, tidak pula ada dualisme pemerintah dan rakyat”.³³¹

Ide negara integralistik secara metafora diartikulasikan sebagai sebuah keluarga. Kenyataannya itu disebut negara kekeluargaan. Di dalam keluarga ideal, anak-anak dipelihara dan dilindungi oleh orang tuanya tersayang; mereka tidak memerlukan hak-hak asasi manusia sebagai pelindung terhadap orang tuanya. Di negara integralistik seperti dianjurkan oleh Soepomo di tahun 1945 rakyat tidak butuh hak-hak fundamental yang dilihat sebagai ekspresi dari pemikiran individualistik dan bertentangan dengan jiwa masyarakat tentang keluarga.³³²

Dalam konsep negara seperti keluarga ini, tidak diinginkan bila rakyat mempunyai kebimbangan mengenai integritas atau iktikad baik dari para pemimpinnya. Dianggap penghinaan bila rakyat menentang atau bahkan mempertanyakan tindakan-tindakan pemerintah. Oposisi diinterpretasikan sebagai merusak iktikad baik dan penguasa, tidak dapat dibayangkan anak-anak menuntut ayahnya untuk mempertanggungjawabkan perbuatannya, tidak dapat dibayangkan rakyat menuntut penguasa bertanggung jawab atas perbuatan mereka.³³³

Adanya konsep yang demikian itu, Adnan Buyung Nasution memberikan catatan bahwa barangkali pada tahun 1945, Soepomo telah dikondisikan oleh pikiran yang bijaksana atau hasrat penguasa Indonesia, bahwa di masa depan akan bertindak seperti orang tua yang ideal, berbeda

³³¹ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan...*, *Op.Cit.* Hlm 91. Dalam Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan...*, *Op.Cit.* Hlm 93

³³² *Ibid.* Hlm 93

³³³ *Ibid.* Hlm. 94

dengan penguasa Belanda dalam masa kolonial Hindia Belanda seperti yang pernah dialami.³³⁴

Dari berbagai uraian di atas, terlepas dari apakah cita negara integralistik terinternalisasikan ke dalam UUD 1945 ataukah dengan sendirinya telah hilang dan gugur oleh karena diakomodirnya nilai-nilai demokrasi, keadilan sosial dan jaminan hak asasi manusia serta hak warga negara, yang perlu diingat adalah bahwa rumusan dasar negara yang kemudian diterima adalah rumusan yang dibuat oleh Panitia Sembilan dimana Soepomo tidak menjadi anggotanya, yakni rumusan Piagam Jakarta.³³⁵ Kalaupun kemudian semangat cita negara integralistik Soepomo dirasakan keberadaannya dalam UUD 1945, hal tersebut paling jauh hanya dapat dimaknai bahwa usul Soepomo tersebut memberikan sumbangan terhadap hasil UUD 1945 seperti halnya sumbangan-sumbangan dari pengusul lain. Bagaimanapun, UUD 1945 merupakan kristalisasi dari berbagai unsur yang disampaikan semanjang sidang-sidang BPUPKI dan PPKI.

D. TEORI REKONSTRUKSI

1. Pengertian Konstruksi

Sebelum mendefinisikan dan memahami hakekat serta batasan rekonstruksi, menjadi penting untuk terlebih dahulu memahami tentang definisi konstruksi yang notabenenya merupakan kata dasar dari kata rekonstruksi itu sendiri. Tujuannya adalah agar dapat diketahui secara jelas perbedaan-perbedaan dari kedua kata tersebut agar mampu memberikan

³³⁴ *Ibid.* Hlm. 94

³³⁵ *Ibid.* Hlm. 95

pemahaman yang benar sehingga tidak terjadi kesalahan tafsir mengenai kata rekonstruksi dalam tulisan hukum ini.

Kata konstruksi dalam kenyataannya adalah konsep yang cukup sulit untuk dipahami dan disepakati. Hal ini dikarenakan kata konstruksi mempunyai beragam interpretasi, tidak dapat didefinisikan secara tunggal, dan sangat tergantung pada konteksnya. Beberapa definisi konstruksi berdasarkan konteksnya perlu dibedakan atas dasar: proses, bangunan, kegiatan, bahasa dan perencanaan.³³⁶

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi keempat, konstruksi diartikan sebagai susunan dan hubungan kata dalam kalimat atau kelompok kata. Makna suatu kata ditentukan oleh konstruksi dalam kalimat atau kelompok kata³³⁷. Menurut Sarwiji yang dimaksud dengan makna konstruksi (*construction meaning*) adalah makna yang terdapat dalam konstruksi kebahasaan³³⁸. Jadi, makna konstruksi dapat diartikan sebagai makna yang berhubungan dengan kalimat atau kelompok kata yang ada didalam sebuah kata dalam kajian kebahasaan.

Jika uraian tersebut kemudian dikontekskan dengan tulisan ini, makna konstruksi memiliki arti suatu bentuk, tata cara atau secara lebih luas merupakan pola-pola hubungan yang ada di dalam suatu sistem yang membentuk suatu proses kerja dalam hal ini kelembagaan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

³³⁶ <http://digilib.unila.ac.id/3358/15/Bab%20II.pdf> [diakses pada 6 Desember 2016]

³³⁷ Alwi, Hasan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*, PT. Balai Pustaka, Jakarta, 2007.

³³⁸ Suwandi, Sarwiji, *Semantik Pengantar Kajian Makna*, Media Perkasa, Yogyakarta, 2008.

2. Pengertian, hakekat dan batasan Rekonstruksi

Rekonstruksi secara terminologi memiliki berbagai macam pengertian. Untuk memahami dengan benar pengertian dari rekonstruksi tersebut, sudah barang tentu pengertiannya haruslah dikontekskan terhadap suatu aspek yang akan menjadi obyek rekonstruksi itu sendiri.

Rekonstruksi merupakan kata yang memiliki kata dasar “konstruksi”. Sebagaimana dikatakan diawal bahwa kata “konstruksi” memiliki arti suatu sistem atau bentuk. Sementara “re” merupakan awalan kata yang dapat diartikan pembaharuan.

Beberapa pakar mendefinisikan rekontruksi dalam berbagai interpretasi. B.N Marbun mendefinisikan rekonstruksi secara sederhana, yakni penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.³³⁹ Sementara itu, menurut James P. Chaplin *Reconstruction* merupakan penafsiran data psikoanalitis sedemikian rupa, untuk menjelaskan perkembangan pribadi yang telah terjadi, beserta makna materinya yang sekarang ada bagi individu yang bersangkutan.³⁴⁰ Dalam penulisan hukum ini, yang dikatakan “pribadi atau individu” oleh James P.Chaplin itulah yang kemudian dapat dikontekskan pada MPR yang tidak lain merupakan obyek dari rekonstruksi.

Selain itu, Yusuf Qardhawi berpandangan bahwa rekonstruksi itu mencakup tiga poin penting, yaitu *pertama*, memelihara inti bangunan asal dengan tetap menjaga watak dan karakteristiknya; *kedua*, memperbaiki hal-hal yang telah runtuh dan memperkuat kembali sendi-sendi yang telah lemah,

³³⁹ B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, 1996, Jakarta. Hlm. 469

³⁴⁰ James P. Chaplin, *Kamus Lengkap Psikologi*, Raja Grafindo Persada, 1997, Jakarta.

dan *ketiga*, memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakteristik aslinya.³⁴¹ Dari pandangan Yusuf Qardhawi dapat dipahami bahwa pembaharuan bukanlah menampilkan sesuatu yang benar-benar baru, namun lebih tepatnya merekonstruksi kembali kemudian menerapkannya dengan realita saat ini.

Berdasarkan uraian singkat diatas maka dapat disimpulkan maksud rekonstruksi yang berarti membangun atau pengembalian kembali sesuatu berdasarkan kejadian semula. Dalam rekonstruksi tersebut terkandung nilai-nilai primer yang harus tetap ada dalam aktifitas membangun kembali sesuatu sesuai dengan kondisi semula. Untuk kepentingan pembangunan kembali tersebut, sesuatu yang apakah itu peristiwa, fenomena-fenomena sejarah masa lalu, hingga pada konsepsi pemikiran yang telah dikeluarkan oleh pemikir-pemikir terdahulu. Kewajiban para rekonstruktor adalah melihat pada segala sisi, agar kemudian sesuatu yang coba dibangun kembali sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dan terhindar pada subjektifitas yang berlebihan, dimana nantinya dapat mengaburkan substansi dari sesuatu yang ingin kita bangun tersebut.

Jika dikontekskan dengan tulisan hukum ini, pengembalian seperti semula sebagaimana dimaksud tersebut kemudian dimaknai sebagai upaya untuk mengembalikan MPR pada kelembagaan dan kewenangannya sebagaimana “dicita-citakan” oleh *faunding fathers*. Kelembagaan dan kewenangan sebagaimana dicita-citakan oleh *faunding fathers* bukan berarti MPR harus berkedudukan dan memiliki kewenangan yang sama seperti awal

³⁴¹ Yusuf Qardhawi, *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih*, Al-Fiqh Al-Islâmî bayn Al-Ashâlah wa At-Tajdîd, Tasikmalaya, 2014 dalam <http://digilib.unila.ac.id/3358/15/Bab%20II.pdf> [diakses pada 6 Desember 2016]

pembentukannya, melainkan MPR dengan kedudukan dan kewenangan yang mampu menjawab permasalahan ketatanegaraan yang kini hadir sebagai respon atas perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia.

BAB III

POTRET KELEMBAGAAN DAN KEWENANGAN MPR DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA DARI WAKTU KE WAKTU

A. MPR dalam Pembahasan BPUPKI

Berbicara mengenai sejarah lahirnya MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, tentu pembahasannya tidak dapat dilepaskan dari perdebatan panjang yang terjadi antara para *faunding fathers* dalam sidang-sidang persiapan kemerdekaan Indonesia. Dalam sidang-sidang persiapan kemerdekaan terungkap bahwa para *faunding fathers* sama sekali tidak berfikir untuk menjadikan Amerika dan Eropa Barat sebagai *role model* ketatanegaraan Indonesia Merdeka. Trauma penjajahan Belanda dan situasi pembahasan di bawah kekuasaan Jepang menjadikan rapat-rapat pembahasan konstitusi dipenuhi retorika anti liberalisme dan anti demokrasi barat.³⁴²

Salah satu anggota Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), M.Yamin ketika itu secara tegas mengatakan bahwa liberalisme dan demokrasi Barat merupakan faham yang harus ditolak karena tidak sesuai dengan karakter kebudayaan politik Indonesia.³⁴³ Anggota lainnya yakni Soepomo juga mengatakan bahwa karakter liberalisme dan demokrasi Barat jika diterapkan di Indonesia dikhawatirkan akan memisahkan individu dari masyarakat dan membuat individu menjadi terasing dengan sekitarnya serta berhadapan *vis a vis* dengan negara. Sistem

³⁴²Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)- Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 22 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Sekretariat Republik Indonesia, 1998. Hlm 22.

³⁴³ *Ibid*

yang demikian itu pada akhirnya akan menyebabkan lahirnya imperialisme dan sistem memeras (*uitbultings system*) serta “membuat kacau-balaunya dunia lahir dan batin”.³⁴⁴

Sebagai bentuk penolakan terhadap paham liberalisme dan demokrasi barat tersebut, muncul suatu keinginan dari *founding fathers* untuk menjelmakan aspirasi rakyat kedalam bentuk yang berupa perwakilan. Keinginan tersebut pertama kali dicetuskan oleh Soekarno dalam pidato bersejarah 1 Juni 1945 saat pembahasan BPUPKI. Penjelmaan aspirasi tersebut kemudian diterjemahkan kedalam lembaga bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Satu prinsip yang mendasari sistem permusyawaratan itu ialah sila ketiga, tentang mufakat atau demokrasi. Di dalamnya terkandung prinsip kebersamaan di dalam negeri.³⁴⁵

Sejalan dengan konsepsi Soekarno tersebut, M. Yamin ternyata juga mengemukakan prinsip yang mendasari sistem permusyawaratan itu ialah Peri Kerakyatan, yang terdiri dari: *pertama*, permusyawaratan: dengan mengutip surat Assyura ayat 38 yang artinya: “*Dan bagi orang-orang yang beriman, mematuhi seruan Tuhan-Nya dan mendirikan sholat, sedangkan urusan mereka diputuskan dengan musyawarah antara mereka, dan mereka menafkahkan sebagian rezeki yang Kami berikan kepada mereka*”. Berkenaan dengan prinsip permusyawaratan tersebut M. Yamin mengatakan:³⁴⁶

Perintah ini jelas terang. Juga dalam sejarah Rasul Allah dan pada zaman khalif yang empat Alkhulafahurrasyidin, ternyata permusyawaratan bersama itu dijalankan dengan sebaik-baiknya,

³⁴⁴ *Ibid.* Hlm 52

³⁴⁵ Samsul Wahidin, *MPR dari Masa ke Masa*, Bina Aksara, Jakarta, 1986. Hlm. 69

³⁴⁶ Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)...Op.Cit.* Hlm. 18

sehingga oleh pelaksanaan dasar itu segala umat atau wakilnya dapat campur dalam penyusunan dan pelaksanaan negara. Musyawarah menjadi kekuatan karena membuka kesempatan kepada orang yang berkepentingan, membesarkan tanggungjawab warga negara dan menimbulkan kewajiban yang tidak mengikat hati. Lagi pula dalam tiga hal dasar permusyawaratan itu memberi kemajuan kepada umat yang hidup dalam negara yang ilindungi oleh kebesaran ke-Tuhanan. Pertama, karena dasar musyawarat itu manusia memperhalus perjuangannya dan bekerja di atas jalan ke-Tuahan dengan membuka pikiran dalam permusyawaratan sesama manusia. Kedua, oleh permusyawaratan, maka negara tidaklah dipikul oleh seorang manusia atau pikiran yang berputar dalam otak sebuah kepala, melainkan dipangku oleh segala golongan, sehingga negara tidak berpusing di sekeliling seorang insan, melainkan sama-sama membenruk negara sebagai suatu batang tubuh, yang satu-satu sel mengerjakan kewajiban atas permufakatan yang menimbulkan perlainan atau perbedaan kerja, tetapi untuk kesempurnaan seluruh badan; dan ketiga, permusyawaratan mengecilkan atau menghilangkan kekhilafan pendiri atau kelakuan orang-seorang, permusyawaratan membawa negara kepada tindakan yang betul dan menghilangkan segala kesesatan.

Lebih lanjut M. Yamin juga mengatakan bahwa prinsip musyawarah ini diterapkan sesudah zaman Nabi yang pada dasarnya ialah bersatu untuk mufakat, menurut adat perpaduan adat dengan perintah agama. Dalam konteks ini nampak bahwa musyawarah untuk Indonesia yang dimaksud oleh M. Yamin adalah musyawarah yang bersumber dari hukum Islam dan hukum adat.³⁴⁷

Kedua, perwakilan: dasar adat yang mengharuskan perwakilan-perwakilan sebagai ikatan masyarakat di seluruh Indonesia. Perwakilan sebagai dasar abadi dari tata negara; dan *ketiga*, kebijaksanaan (rasionalisme), perubahan dalam adat dan masyarakat, keinginan penyerahan, rasionalisme sebagai dinamika masyarakat. Meskipun apa yang disampaikan itu masih menimbulkan kesangsian sementara pihak, tetapi setidaknya konsepsi yang

³⁴⁷ *Ibid.* Hlm. 70

terdiri dari tiga komponen tersebut, pantas untuk dicatat sebagai sumbangan pemikiran tentang MPR.³⁴⁸

Dari dasar yang dikemukakan, maka perpaduan ketiga komponen itu dibuat konsepsi yang hendak diwujudkan sebagai dasar permusyawaratan negara Indonesia. Dasar ini ialah perpaduan antara Hukum Islam dengan Adat. Inilah yang kemudian melahirkan prinsip musyawarah sebagai landasan Indonesia merdeka.

Konsepsi mengenai MPR kemudian oleh M. Yamin ditempatkan dalam BAB II Pasal 2 yang berbunyi sebagai berikut:³⁴⁹

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang;
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam 5 tahun di ibu kota negara;
- (3) Seluruh Pemerintah bersama-sama dengan Presiden bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- (4) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara terbanyak;

Selain M. Yamin, Soepomo pun menyampaikan idenya berkenaan dengan Indonesia merdeka yang didasarkan pada prinsip musyawarah dengan istilah “Badan Permusyawaratan”.³⁵⁰ Perbandingan yang diambil oleh Soepomo ialah bahwa Indonesia yang akan berdiri tidak bersistem individualisme seperti di negara-negara barat tetapi berdasarkan kepada kekeluargaan. Di negara yang akan berdiri nantinya tidak ada sesuatu yang sifatnya orientatif. Baik orientasi kepada yang kuat atau orientasi kepada yang

³⁴⁸ *Ibid.* Baca juga Riri Nazriyah, *MPR: Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007. Hlm. 51

³⁴⁹ *Ibid.*

³⁵⁰ M. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid 1. Yayasan Prapanca, Jakarta, 1959. Hlm 119

banyak. Seluruh sistem dan komponen komponen masyarakat Indonesia akan mempunyai suara yang seimbang. Sistem negara, ialah totaliter. Di dalam konteks yang demikian, warga negara adalah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dengan pemegang kendali kekuasaan di dalam negara. Dengan istilah yang dipakai “Manunggal antara Kaulah” dan “Gusti”. Dalam konteks ini kedudukan warga bukannya bertanya: apa hak saya dengan adanya negara. Tetapi harus ditanyakan kepada dirinya iyalah: apa kewajiban saya terhadap negara? Konstruksi demikian akan membawa penyelesaian masalah masalah atas dasar kebersamaan dan musyawarah antara masyarakat di daerah kepala negara.³⁵¹

Soepomo tidak menjelaskan secara rinci tentang keberadaan badan permusyawaratan tersebut tetapi dari ungkapan yang disampaikan, badan tersebut fungsinya adalah:³⁵²

- a. Sebagai badan permusyawaratan dari rakyat yang akan menetapkan garis-garis kebijakan pemerintah di samping kepala negara.
- b. Sebagai pengawas dalam arti pasangan kepala negara di dalam menyelenggarakan pemerintah dengan kerjasama ini kepala negara senantiasa mengetahui aspirasi masyarakat serta masalah-masalah yang timbul terjemah di dalam badan permusyawaratan.

Masih berkenaan dengan MPR. Kedudukan MPR menurut M. Yamin ialah merupakan lembaga kekuasaan yang setinggi-tingginya di dalam negara Republik Indonesia. Lembaga ini merupakan kumpulan permusyawaratan seluruh rakyat duduk di dalam lembaga tersebut tidak saja wakil-wakil dari daerah-daerah di seluruh Indonesia tetapi juga wakil-wakil dari golongan yang ada di dalam masyarakat yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh

³⁵¹ Samsul Wahidin, *MPR dari Masa ke Masa...*, *Op.Cit.* Hlm. 72

³⁵² *Ibid.* Hlm 197

rakyat dengan suara terbanyak.³⁵³ Konstruksi MPR di dalam konsep ini diatur sedemikian rupa sehingga di dalamnya juga termasuk lembaga DPR. Kepada MPR inilah kemudian Presiden memberikan pertanggungjawaban.

Selanjutnya, dalam rapat panitia perancang UUD yang dilaksanakan pada tanggal 11 sampai dengan 13 Juli 1945 dibicarakan pula berkenaan dengan MPR. Di dalam naskah tersebut (UUD), MPR diletakkan dalam Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa *souvereintiet* berada ditangan rakyat yang dilakukan sepenuhnya oleh badan permusyawaratan rakyat. Penjabaran tentang badan permusyawaratan rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam Bab V yang berbunyi:³⁵⁴

Pasal 18

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

Pasal 19

Badan permusyawaratan rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara

Rancangan UUD tersebut kemudian disempurnakan dan hasil penyempurnaannya dibawa ke dalam sidang tanggal 14, 15 dan 16 Juli 1945. Di dalam pengajuan konsepsi yang dibahas oleh para peserta sidang, konsepsi dari lembaga “badan permusyawaratan rakyat” itu sudah berubah namanya menjadi “Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Hal ini disampaikan oleh

³⁵³ M. Yamin, *Naskah Persiapan... Op.Cit.* Hlm 232

³⁵⁴ Samsul Wahidin, *MPR dari Masa ke Masa..., Op.Cit.* Hlm. 74

Soepomo yang juga termasuk konseptor penting dari rancangan UUD 1945.³⁵⁵

Apa yang diputuskan oleh panitia perancang UUD ini diterangkan oleh Soepomo bahwa dengan ketentuan tersebut, panitia berkeyakinan seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah-daerah akan mempunyai wakil di dalam MPR itu. Sehingga atas dasar hal tersebut, MPR dianggap sebagai benar-benar penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan rakyat.³⁵⁶

Pembahasan tentang MPR dalam BPUPKI tersebut oleh Sukiman ditambahkan agar dipertegas perbedaan kedudukan antara MPR dan DPR. Dikatakan Sukiman bahwa anggota MPR sebaiknya dipilih langsung oleh rakyat, kedudukan DPR lebih rendah daripada MPR, kedudukan MPR sama dengan apa yang ada di beberapa negara seperti Rijsdag Jerman, Konstitusi Weimar, Majelis Rendah Dai Nippon, Tweede Kamer dari Steten General Belanda yang juga dipilih secara langsung oleh rakyat.³⁵⁷

Konsepsi di atas nampaknya makin memperjelas apa maksud dari kelembagaan MPR. Pada prinsipnya yang dimaksudkan oleh BPUPKI mengenai MPR adalah seperti yang disebutkan di dalam rancangan yang ternyata tidak mengalami perubahan hingga ditetapkan di dalam sidang BPUPKI pada tanggal 18 Agustus seperti yang terdapat dalam Pasal 2 UUD 1945 sebelum perubahan.³⁵⁸

³⁵⁵ *Ibid.*

³⁵⁶ *Ibid.* Hlm. 75

³⁵⁷ *Ibid.* Hlm. 76

³⁵⁸ *Ibid.* Hlm. 77

BAB II
Majelis Permusyawaratan Rakyat
Pasal 2

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan Utusan utusan 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 MPR ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Pasal 3

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

B. MPR Setelah Proklamasi Kemerdekaan Sampai keluarnya Dekrit Presiden

Semasa UUD 1945 periode pertama yang berlaku sejak tanggal 18 Agustus 1945 hingga tanggal 27 Desember 1945, saat berubahnya status Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang diproklamasikan tanggal 17 Agustus menjadi Negara Serikat atau yang disebut Republik Indonesia Serikat (RIS), MPR hanya dikenal dalam teori ketatanegaraan sebagaimana disebut dalam UUD 1945. Sedangkan dalam prakteknya MPR tersebut belum terbentuk sebagai Lembaga Kenegaraan RI.

Oleh karena lembaga tertinggi negara ini belum terwujud sebagaimana dimaksudkan oleh UUD 1945, maka segala tugas dan wewenangnya masih dilaksanakan oleh Presiden atas bantuan badan Konstituante.³⁵⁹ Demikian pula halnya pada masa Undang-Undang Dasar RIS 1945 yang berlaku sejak

³⁵⁹ Karl Loewenstein, *Reflection on the Value of Constitution in our Revolution Age*, Dalam Arnold J. Zurcher. Hlm 213 dalam M. Ridhwan Indra, *MPR Selayang Pandang*, CV Haji Masagung, Jakarta, 1988. Hlm. 3

27 Desember 1949 sampai tanggal 17 Agustus 1950, di mana NKRI merupakan salah satu Negara Bagian RIS, begitu juga dalam masa UUD Sementara 1950 yang berlaku mulai tanggal 17 Agustus 1950 sampai 5 Juli 1959, kesemuanya tidak mengenal lembaga MPR. Akan tetapi pada saat itu ada lembaga semacam MPR yang dikenal Konstituante yang tugas dan wewenangnya hampir sama dengan Majelis dalam UUD 1945.³⁶⁰ Hal demikian ini memang dimungkinkan sebab UUD 1945 berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan menyebutkan bahwa “*Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan sepenuhnya oleh Presiden dengan bantuan Komite Nasional*”.³⁶¹

Komite Nasional yang dimaksudkan diatas ialah Komisi Nasional Pusat (KNP) yang dilantik pada tanggal 29 Agustus 1945³⁶², tepat 11 hari setelah UUD 1946 disahkan dengan jumlah anggota sekutar 150 orang, yang terdiri dari 27 orang anggota PPKI, termasuk 6 orang yang ditambah atas tanggung jawab Soekarno sendiri sebagai Ketua Panitia, dan ditambah lagi dengan pimpinan-pimpinan rakyat dari segala golongan, aliran, dan lapisan seperti alim ulama, kaum pergerakan, pemuda-pemuda, kaum dagang dan

³⁶⁰ *Ibid.* Hlm 3

³⁶¹ Riri Nazriyah, *MPR: Kajian Terhadap...Op.Cit.* Hlm. 59

³⁶² Pelantikan KNP dilakukan oleh PPKI meskipun sebelumnya terjadi perdebatan antara Ratulangi, Otto Iskandardinata, Soekarno dan Hatta. Ratulangi adalah orang yang pertama kali memberikan usulan agar pengangkatan KNP dilakukan oleh PPKI. Namun hal itu mendapat penolakan oleh Otto Iskandardinata yang menghendaki agar pengangkatan KNP dilakukan oleh Presiden. Menanggapi keadaan yang demikian, praktis Soekarno mengatakan bahwa PPKI tidak mengambil kebijaksanaan mengenai bagaimana cara menentukan pengangkatan KNP. Sementara itu, Hatta pun juga sempat memberikan usulan agar KNIP dipilih oleh rakyat secara langsung walaupun kemudian disadari bahwa hal tersebut merupakan hal yang hampir tidak mungkin dilaksanakan dalam keadaan yang genting ketika itu. Lihat Samsul Wahidin, *MPR dari Masa ke Masa...Op.Cit.* Hlm. 77-78

perniagaan, serta lain-lain sehingga seluruhnya berjumlah 150 orang.³⁶³

Dengan komposisi keanggotaan yang demikian itu, praktis KNP merupakan cerminan tokoh-tokoh Indonesia.

Berbicara mengenai kedudukan KNP dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ketika itu, di samping keberadaannya yang hanya bersifat sebagai lembaga transisi,³⁶⁴ memang semula kedudukan KNP tersebut juga hanyalah lembaga yang berperan untuk membantu Presiden saja, yakni sekedar memberikan pertimbangan-pertimbangan dan usul-usul belaka.³⁶⁵ KNP tidak mempunyai kedudukan sama atau bukan badan yang seimbang dengan Presiden dalam hal melaksanakan kekuasaan yang dimaksud Pasal IV aturan Peralihan UUD 1945.

Kedudukan KNP sebagai lembaga yang sifatnya hanya membantu dapat kita lihat dari maksud Pasal IV aturan Peralihan UUD 1945 dan berdasarkan pada pokok-pokok yang ditetapkan mengenai Komite Nasional, yaitu:³⁶⁶

- 1) Komite Nasional dibentuk di seluruh Indonesia dengan pusatnya di Jakarta;
- 2) Komite Nasional adalah penjelmaan kebutalan tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia untuk menyelenggarakan kemerdekaan Indonesia yang berdasarkan kedaulatan rakyat;

³⁶³ Dalam M. Ridhwan Indra, *MPR Selayang Pandang..., Op.Cit.* Hlm. 4 dalam literatur yang lain, dikatakan bahwa jumlah anggota Komisi Nasional adalah sebanyak 135 orang. Lihat Samsul Wahidin, *MPR dari Masa ke Masa... Op. Cit.* Hlm. 80

³⁶⁴ KNP sebagai lembaga yang bersifat transisi diungkapkan oleh Presiden Soekarno dalam pidato radio tanggal 23 Agustus 1945 yang diperkuat oleh Maklumat Pemerintah tanggal 5 Oktober yang berbunyi: "Pemerintah Republik Indonesia sedang mengadakan persiapan untuk melakukan pemilihan umum guna memilih anggota badan yang menjalankan kedaulatan rakyat". Baca: Aisyah Amimi, *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*, Yayasan Pancur Siwah, Cetakan Pertama, Jakarta, 2004. Hlm. 61

³⁶⁵ Dapat dilihat dari maksud Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 yang menyatakan *Presiden dibantu KNP artinya pada dasarnya Presidenlah yang melaksanakan kekuasaan/tugas dan wewenang MPR, DPR, dan DPA menurut UUD 1945 (Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945)*. Baca M. Ridhwan Indra, *MPR Selayang Pandang..., Op.Cit.* Hlm. 4

³⁶⁶ Sekjen DPR, Seperempat Abad DPR-RI, Sekretariat DPR, Jakarta, 1970. Hlm. 1 dalam Aisyah Amimi, *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004..., Op.Cit.* Hlm. 8

- 3) Usaha-usaha Komite Nasional ialah:
 - a. Menyatakan kemauan rakyat Indonesia untuk hidup sebagai bangsa yang merdeka;
 - b. Mempersatukan rakyat dari segala lapisan dan jabatan supaya terpadu dalam segala tempat di seluruh Indonesia persatuan kebangsaan yang bulat dan erat;
 - c. Membantu menentramkan rakyat dan turut menjaga keselamatan umum;
 - d. Membantu pimpinan dalam menyelenggarakan cita-cita Bangsa Indonesia dan di daerah membantu Pemerintah Daerah untuk kesejahteraan umum;
 - e. Komite Nasional Pusat memimpin dan memberikan petunjuk pada Komite-komite Nasional Daerah.³⁶⁷

Akan tetapi, setelah 48 (empat puluh delapan) hari kemudian kedudukan Komite Nasional menjadi suatu badan yang berwenang penuh dan bersama-sama dengan Presiden melaksanakan kekuasaan yang dimiliki oleh MPR,³⁶⁸ yaitu sejak dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945 yang pada intinya menyebutkan:³⁶⁹

“Bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat diserahkan 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 sebuah Badan Pekerja yang dipilih antara mereka dan bertanggungjawab kepada Komite Nasional Pusat.”

³⁶⁷ Dari pokok-pokok mengenai KNP tersebut dapat dilihat bahwa KNP bukanlah lembaga legislatif sebagaimana dipahami secara umum, tugasnya lebih dititik beratkan untuk membantu tugas-tugas eksekutif sampai ke daerah. Komite ini tidak mempunyai fungsi di bidang perundang-undangan. Baca juga Riri Nazriyah, *MPR: Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan...*, *Op.Cit.* Hlm. 60

³⁶⁸ Alasan yang melatarbelakangi untuk memposisikan KNP sebagai lembaga yang berwenang penuh dan bersama-sama dengan Presiden melaksanakan kekuasaan yang dimiliki oleh MPR dikarenakan ketika itu KNP sebagai satu lembaga “pembantu” tidak dapat mengontrol Presiden. Demikian juga lembaga lainnya yakni Wakil Presiden dan menteri. Keadaan tersebut kemudian menunjukkan kekuasaan Presiden sebagai penguasa di negara yang mempunyai kekuasaan yang luar biasa, dan kekuasaan demikian itu sifatnya konstitusional dalam waktu yang cukup lama, yakni sampai terbentuknya DPR dan MPR. Lebih lanjut, kecenderungan sebagai diktator kemudian menampakkan tanggapan dunia luar bahwa kemerdekaan yang bau diproklamirkan itu diperintah dengan diktator. Baca Samsul Wahidin, *MPR dari Masa ke Masa...*, *Op.Cit.* Hlm. 72

³⁶⁹ Budiman B. Sagala, *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Cetakan Pertama, Jakarta, 1982. Hlm. 32

Dari maklumat tersebut, maka terlihat dengan jelas bahwa tugas dan wewenang KNP menjadi sama dan seimbang dengan tugas dan wewenang MPR menurut UUD, terutama di bidang kekuasaan legislatif yakni membuat peraturan perundang-undangan menurut Pasal 5 ayat (1), 20, 21 dan 22 UUD 1945 serta menetapkan GBHN sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UUD 1945.³⁷⁰ Dalam perspektif yang lain, dikatakan bahwa inti dari Maklumat Wakil tersebut mengandung semangat untuk melakukan pembatasan terhadap kekuasaan mutlak Presiden yang dinilai diktator. Pembatasan-pembatasan tersebut dapat dirincikan sebagai berikut:³⁷¹

- 1) Kekuasaan Presiden yang sekaligus juga bertindak sebagai lembaga legislatif diserahkan atau dilaksanakan oleh Komite Nasional. Semula tugas ini dilaksanakan oleh DPR dan tugas ini dilaksanakan oleh Komite Nasional sampai terbentuknya DPR;
- 2) Kekuasaan Presiden di dalam menetapkan GBHN tidak lagi ditentukan sendiri, tetapi harus disertakan pula Komite Nasional Pusat;
- 3) Beberapa anggota di antara anggota Komite Nasional diunjuk sebagai Badan Pekerja yang akan melaksanakan tugas sehari-hari Komite Nasional Pusat.

Sementara tugas dan wewenang lainnya yang seharusnya dilakukan oleh MPR, sepenuhnya masih dilaksanakan oleh Presiden dengan bantuan Komite Nasional sebagaimana disebut dalam Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945. Tugas dan wewenang tersebut meliputi:³⁷²

- 1) Menetapkan UUD;
- 2) Memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia (Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 7 UUD 1945);
- 3) Menghadapi acara sumpah atau janji jabatan Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 9 UUD 1945);
- 4) Mengubah Undang-Undang Dasar (Pasal 37 UUD 1945);

³⁷⁰ *Ibid*

³⁷¹ Samsul Wahidin, *MPR dari Masa ke Masa...., Op.Cit.* Hlm. 88

³⁷² Budiman B. Sagala, *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia...., Op.Cit.* Hlm. 32

- 5) Melakukan kedaulatan rakyat menurut Pasal 2 ayat (2) UUD 1945; kesemuanya itu harus dilakukan oleh Presiden yang dibantu KNP.

Keadaan ini berlangsung sampai waktu yang relatif lama, yakni hingga tanggal 27 Desember 1949 untuk seluruh wilayah NKRI dan tanggal 17 Agustus 1950 untuk Negara Bagian: “Negara Republik Indonesia” dari RIS. Sedangkan untuk Negara-negara Bagian lainnya daripada RIS, kekuasaan membuat/menetapkan UUD dilakukan oleh badan Konstituante bersama-sama pemerintah. Demikian pula halnya pada periode “Negara Republik Indonesia” di bawah UUD Sementara 1950 (masa tanggal 17 Agustus 1950 hingga tanggal 5 Juli 1959) sampai pada saat berlakunya kembali UUD 1945. Kedaulatan rakyatpun sepenuhnya dilaksanakan oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR menurut Pasal 1 ayat (2) UUD Sementara 1950, seperti pada masa RIS menurut Pasal 1 ayat (2) UUD RIS 1949.³⁷³

Seiring berjalannya waktu dengan kedudukan dan kewenangan KNP sebagaimana penulis uraikan diatas, pada tanggal 15 Desember 1955 terbentuklah Konstituante hasil pemilu pertama. Dalam sejarahnya, sidang pertama Konstituante hasil pemilu tersebut dilaksanakan pada 10 November 1956. Agenda sidang kali itu adalah untuk membentuk UUD yang tetap menggantikan UUD Sementara 1950 yang sifatnya sementara.

Ketika Konstituante saat itu sedang berusaha untuk menyelesaikan tugasnya dalam menyusun UUD yang baru, pada tanggal 22 April 1959 Presiden Soekarno atas nama pemerintah menganjurkan agar konstituante

³⁷³ *Ibid.* Hlm. 33

menetapkan saja UUD 1945 menjadi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang tetap.³⁷⁴

Selanjutnya, pada tanggal 29 April hingga 13 Mei 1959 Konstituante mengadakan Pemandangan Umum mengenai anjuran pemerintah tersebut dan kemudian jawaban pemerintah kepada Konstituante. Alhasil, Konstituante mengadakan pemungutan suara atas anjuran Presiden/pemerintah. Pemungutan suara tersebut dilakukan hingga 3 (tiga) kali, namun tidak berhasil hingga akhirnya Konstituante reses pada tanggal 3 Juni 1959.³⁷⁵

Sejarah politik terus berlangsung. Dari rentetan peristiwa-peristiwa politik dan mencapai klimaksnya itulah kemudian mendorong Presiden menetapkan Dekrit tanggal 5 Juli 1959 di hari Minggu sore pukul 17.00 WIB yang mengubah status Negara dengan adanya pernyataan “Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945”, dengan segala resikonya.³⁷⁶ Salah satu resiko sebagaimana dimaksud adalah bubarnya Konstituante sebagai suatu lembaga dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sehingga lembaga-lembaga tinggi Negara seperti MPR, DPR dan DPA harus sesegera mungkin dibentuk untuk melaksanakan pemerintahan sesuai dengan UUD 1945.

C. MPR Setelah Dekrit Presiden

Pembahasan mengenai MPR setelah dikeluarkannya Dekrit Presiden penulis bagi kedalam dua rezim, *pertama* rezim Orde Lama dibawah

³⁷⁴ Pidato Presiden Soekarno: *Res Publica, Sekali lagi Res Publica*. Lihat Naskah UUD 1945 yang disusun M. Yamin Jilid I. Hlm. 653

³⁷⁵ Pemungutan Suara pertama dilakukan pada tanggal 30 Mei 1959; kedua pada tanggal 1 Juni 1959; dan ketiga pada tanggal 2 Juni 1959. Lihat JCT. Simonangkir, B Mang Reng, *Tentang Undang-Undang Dasar 1945*, Jembatan, Cetakan kedelapan. Jakarta, 1975. Hlm. 5. Baca juga Budiman B. Sagala, *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia...*, *Op.Cit.* Hlm. 34

³⁷⁶ *Ibid*

kepemimpinan Presiden Soekarno dan *kedua* rezim Orde Baru dibawah kepemimpinan Presiden Soeharto yang ketika itu menggantikan Presiden Soekarno.

Pada era Orde lama, sejarah mencatat bahwa meskipun sejak 5 Juli 1959 negara Indonesia telah kembali ke UUD 1945 melalui Dekrit Presiden, bukan berarti semua lembaga tertinggi Negara dan lembaga-lembaga tinggi Negara yang diamanatkan dalam Dekrit tersebut otomatis terbentuk. Dengan kata lain, masih ada kevakuman beberapa saat pasca dikeluarkannya Dekrit untuk kemudian terbentuknya lembaga-lembaga Negara sebagaimana dimaksud.³⁷⁷

MPR pada era Orde Lama baru kemudian dibentuk dengan nama Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) setelah dikeluarkannya Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959. Sedangkan susunan MPRS ini diatur di dalam Penetapan Presiden Nomor 12 Tahun 1959.³⁷⁸ Majelis ini mirip dengan suatu Departemen yang hanya dipimpin oleh seorang Menteri. Dengan kata lain, kedudukan ketua lembaga-lembaga negara seperti Ketua MPRS disamakan dengan kedudukan Menteri. MPRS tidak lagi sebagai lembaga dengan kekuasaan tertinggi tetapi berada di bawah kekuasaan Presiden.³⁷⁹

Lebih lanjut, di dalam ketentuan tersebut dinyatakan juga bahwa anggota MPRS terdiri dari anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan

³⁷⁷ Samsul Wahidin, *MPR dari Masa ke Masa...Op. Cit.* Hlm. 110 Baca juga R. Wiyono, *Garis Besar Pembahasan & Komentar Undang-Undang Dasar 1945*, Penerbit Alumni, Bandung, 1982. Hlm. 43

³⁷⁸ *Ibid.*

³⁷⁹ Peraturan Presiden No. 4 Tahun 1962. Dahlan Thaib, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasinya dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi Tentang MPR sebagai Pelaku Kedaulatan Sepenuhnya)* Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung, 2000. Hlm. 220

daerah-daerah dan Golongan Karya dengan pertimbangan yang telah ditentukan di dalam Putusan Dewan Menteri mengenai Pelaksanaan Demokrasi Terpimpin dalam Rangka Kembali ke UUD 1945 dengan komposisi perbandingan antara Wakil Daerah dan Golongan Karya 2:1.³⁸⁰ Keanggotaan MPRS ketika itu keseluruhannya berjumlah 551 orang. Sebanyak 257 orang merupakan para anggota DPR hasil Pemilu 1995 yang juga ditetapkan oleh Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1959 dan 200 orang lainnya merupakan utusan golongan yang kesemuanya ditetapkan melalui Penetapan Presiden Nomor 12 Tahun 1959.³⁸¹

Untuk utusan Daerah, dibuat suatu ketentuan mengenai pengangkatan dengan komposisi pengangkatan sebagai berikut:³⁸²

- 1) Untuk penduduk Daerah Tingkat I yang berpenduduk 3 juta ke atas mendapatkan 5 orang wakil;
- 2) Untuk penduduk Daerah Tingkat I yang berpenduduk 1 sampai 3 juta mendapatkan 4 orang wakil;
- 3) Untuk penduduk Daerah Tingkat I yang berjumlah di bawah 1 juta mendapatkan 3 orang wakil.

Dengan pengangkatan Wakil Daerah tersebut, wakil-wakil daerah yang terkumpul dari total 22 daerah Provinsi adalah berjumlah 94 orang.³⁸³

Sementara untuk Golongan Karya, berjumlah 200 orang dengan komposisi

³⁸⁰ Samsul Wahidin, *MPR dari Masa ke Masa...Op. Cit.* Hlm. 110

³⁸¹ Aisyah Amimi, *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*, Pancur Siwah, 2004. Hlm.

188

³⁸² Samsul Wahidin, *MPR dari Masa ke Masa...Op. Cit.* Hlm. 110

³⁸³ Komposisi keanggotaan tersebut dengan perimbangan sebagai berikut: Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, Sulawesi Selatan, dan Sumatera Utara masing-masing 5 orang. Yogyakarta, Jakarta Raya, Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara Barat, Bali, Kalimantan Selatan, Aceh, Kalimantan Barat, dan Sulawesi Utara masing-masing 4 orang. Riau, Maluku, Jambi, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Tengah, Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah dan Irian Barat masing-masing 3 orang.

Golongan Tani 40 orang; golongan Buruh/Pewagai Negeri 40 orang; golongan Pengusaha Nasional 3 orang; golongan koperasi 5 orang; golongan angkatan “45” 3 orang; golongan ABRI 3 orang, golongan veteran 5 orang, golongan alim ulama 22 orang; golongan pemuda 10 orang; golongan wanita 10 orang; golongan seniman 3 orang; golongan wartawan 4 orang dan golongan cendekiawan 10 orang.³⁸⁴

Komposisi keanggotaan MPRS ini berubah dengan dibubarkannya DPR hasil Pemilu 1955 dan dibentuknya DPRGR berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 4 Tahun 1960. Golongan-golongan partai politik menurun jumlahnya menjadi hanya 130 orang. DPRGR lantas mengenal Golongan Karya yang diang kay berjumlah 152 orang (lebih banyak dari wakil rakyat yang dipilih dalam Pemilu). Porsi Golongan Karya di MPRS dengan perubahan ini mencapai 390 orang atau lebih dari separuh total anggota MPRS yang berjumlah 616 orang.³⁸⁵ Dalam literatur yang berbeda, komposisi/susunan keanggotaan MPRS di sajikan sebagai berikut:³⁸⁶

Tabel 3.1

Komposisi/Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Orde Lama
(Tahun 1960-1965)

Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara			
Unsur		Fraksi	
DPRGR	281	Parpol	128-130
Utusan Daerah	90	Golkar	389-391
Utusan Golongan	239	Daerah	90

³⁸⁴ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Bina Aksara, Jakarta, 1981. Hlm. 228 dalam Samsul Wahidin, *MPR dari Masa ke Masa...Op. Cit.* Hlm. 111-112

³⁸⁵ Aisyah Amimi, *Pasang Surut...Op.Cit.* Hlm. 189

³⁸⁶ Budiman B. Sagala, *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia..., Op.Cit.* Hlm. 64

610	610
-----	-----

Syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh seorang anggota MPRS adalah: *pertama*, persyaratan yang diberlakukan kepada anggota DPR; *kedua*, setuju ide kembali ke UUD 1945; *ketiga*, setia kepada perjuangan Republik Indonesia; dan *keempat*, setuju kepada Manifesto Politik Presiden tanggal 17 Agustus 1959.³⁸⁷

Oleh karena kewenangan untuk mengangkat golongan-golongan tersebut, atau mengurangi keanggotaannya adalah wewenang Presiden, hal ini membuat golongan-golongan tertentu berusaha sekuat tenaga untuk mendudukkan personal-personalnya sedemikian rupa, sehingga posisi-posisi vital diduduki oleh golongan yang dekat dengan Presiden. Keadaan tersebut berakibat jauh, yakni golongan yang merasa dekat dengan Presiden berusaha sekuat tenaga untuk memasukkan aspirasi politisnya kepada produk-produk MPRS. Hal ini mengakibatkan keluarnya produk-produk yang nilainya bertentangan dengan UUD 1945.³⁸⁸

Disamping keluarnya produk-produk hukum yang bernilai bertentangan dengan UUD 1945, sistem pemerintahan menurut UUD 1945 setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 hingga 11 Maret 1966 juga diwarnai dengan kuatnya pengaruh politik Partai Komunis Indonesia (PKI) dan nampak bahwa sistem pemerintahan diarahkan pada sistem pemerintahan sosialis dan komunis. PKI memanfaatkan kharisma Soekarno sebagai

³⁸⁷ *Ibid.* Hlm 229

³⁸⁸ *Ibid*

Presiden/Mandataris MPR/Pemimpin Besar Revolusi Indonesia untuk menghancurkan lawan-lawan politiknya.³⁸⁹

Lebih lanjut dalam perkembangannya ketika itu, sentralisasi kekuasaan pada Presiden Soekarno dan pengaruhnya yang cukup kuat menyebabkan MPRS menjadi lembaga yang lemah dan pada akhirnya hanya dijadikan alat oleh Presiden Soekarno untuk memberi dan mengesahkan kebijaksanaan-kebijaksanaannya yang bertentangan dengan jiwa UUD 1945. Salah satu contoh dari hal tersebut adalah ketika MPRS menetapkan Soekarno sebagai “Pemimpin Besar Revolusi” dan “Presiden Seumur Hidup” melalui TAP MPR No. III/MPRS/1963 yang sebelumnya juga didahului dengan TAP MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahap I Tahun 1961-1969.³⁹⁰ Di dalam TAP MPRS No. II/MPRS/1960 tersebut, MPRS memberikan kekuasaan penuh kepada Presiden untuk melaksanakan putusan-putusan MPRS dan mengangkatnya sebagai Pangti/PBR dan bertolak dari hal ini MPRS mengangkat Presiden sebagai Mandataris MPR.³⁹¹

Keadaan kelembagaan MPRS dan iklim pemerintahan yang demikian itu terus berlangsung hingga dikeluarkannya “Surat Perintah” Presiden/Panglima Tertinggi/ Pimpinan Besar Revolusi/ MPRS yang ditandatangani Soekarno pada tanggal 11 Maret 1966 (selanjutnya disebut Supersemar) yang memerintahkan Letnan Jenderal Soeharto/Panglima Angkatan Darat untuk mengambil segala tindakan yang dianggap perlu, untuk

³⁸⁹ Dahlan Thaib, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat...Op.Cit.* Hlm. 214

³⁹⁰ *Ibid.* Hlm 221

³⁹¹ Ass. Tambunan, *MPR Perkembangan dan Pertumbuhannya, Satu Pengamatan dan Analisis*, Sinar Harapan, Jakarta, 1991. Hlm. 100

terjaminnya keamanan dan ketenangan serta kestabilan jalannya Pemerintahan dan jalannya revolusi, serta menjamin keselamatan pribadi dan kewibawaan Presiden untuk keutuhan Bangsa dan Negara Republik Indonesia, dan melaksanakan dengan pasti segala ajaran Pimpinan Besar Revolusi.³⁹² Keluarnya supersemar ini sekaligus menandai akhir dari kelembagaan MPRS era Orde Lama dan beralih kepada kelembagaan MPRS era Orde Baru yang bertekad untuk mulai melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.

Memasuki MPRS pada era Orde Baru³⁹³, terjadi banyak perubahan baik dari komposisi/susunan keanggotaan maupun jumlah anggota MPRS itu sendiri. Perubahan tersebut terjadi sebagai akibat “dibersihkannya” keanggotaan MPRS yang berasal dari PKI dan ormas-ormasnya. Perubahan tersebut berlangsung dan semakin meningkat hingga tahun 1968. Perubahan jumlah keanggotaan MPRS ditentukan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 92 Tahun 1968 dan Nomor 95 Tahun 1968 serta Nomor 96 Tahun 1968 tertanggal 12 Maret 1968³⁹⁴ yang kesemuanya mempunyai kaitan erat dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966.³⁹⁵ Dari Keputusan Presiden Nomor 92 Tahun 1968, antara lain ditentukan:

- 1) Jumlah keanggotaan MPRS seluruhnya menjadi dua kali jumlah anggota DPRGR, yaitu sebanyak 828 orang;

³⁹² Bagian ke III Supersemar Lihat Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, FH UII Pres, Yogyakarta, 2004. Hlm. 41

³⁹³ MPRS Orde Baru merupakan MPRS yang keanggotaannya telah disempurnakan yaitu mengangkat anggota-anggota MPRS yang baru sebagai pengganti anggota-anggota MPRS yang berasal dari PKI.

³⁹⁴ Keputusan Presiden tersebut dibuat berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966, Nomor XXXIII/MPRS/1967 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966.

³⁹⁵ Budiman B. Sagala, *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia...*, *Op.Cit.* Hlm. 64

- 2) Kekurangan jumlah anggota MPRS dari hasil perjumlahan anggota DPRGR, Wakil-wakil Daerah dan Wakil-wakil Golongan Karya, diisi dengan pengangkatan oleh Presiden.

Dari isi Keputusan tersebut, maka gambaran komposisi atau susunan MPRS secara berturut-turut pada 1999, 1967 dan 1968 adalah sebagai berikut:³⁹⁶

Tabel 3.2
Komposisi/Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Tahun 1966

Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara			
Unsur		Fraksi	
DPRGR	242	Parpol	102
Utusan Daerah	110	Golkar	330
Utusan Golongan	190	Daerah	110
542		542	

Tabel 3.3
Komposisi/Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Tahun 1967

Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara			
Unsur		Fraksi	
DPRGR	350	Parpol	147
Utusan Daerah	117	Golkar	399
Utusan Golongan	196	Daerah	117
663		663	

³⁹⁶ *Ibid*

Tabel 3.4
Komposisi/Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Tahun 1968

Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara			
Unsur		Fraksi	
DPRGR	414	Parpol	337
Utusan Daerah	117	Golkar	374
Utusan Golongan	297	Daerah	117
828		828	

Komposisi/susunan keanggotaan MPRS sebanyak 828 yang terbentuk pada tahun 1968 tidak mengalami perubahan lagi hingga dilantiknya MPR hasil pemilu.

Terlepas dari perubahan komposisi/susunan anggota MPRS sebagaimana penulis uraikan diatas, sejarah ketika itu mencatat bahwa oleh karena kehidupan ketatanegaraan selama Orde Lama telah jauh menyimpang dari jiwa UUD 1945 sehingga harus segera diluruskan kembali, muncul tuntutan demi tuntutan dari mahasiswa dan pelajar serta angkatan 66 agar MPRS (Orde Baru) bersidang guna melaksanakan koreksi dalam segala aspek kehidupan untuk menciptakan suatu kehidupan berkonstitusi yang sesuai dengan jiwa UUD 1945.

Tututan tersebut akhirnya membuat MPRS mengambil keputusan untuk menyelenggarakan Sidang Umum IV. Pokok-pokok pikiran Sidang

Umum IV MPRS tersebut ialah melaksanakan UUD 1945 secara konsekuen, murni dan lengkap terutama:³⁹⁷

- 1) Meninjau kembali ketetapan-ketetapan MPRS Orde Lama yang bertentangan dengan UUD 1945, seperti soal-soal Presiden seumur hidup; Pimpinan Besar Revolusi sebagai institusi atau hanya sebagai gelar;
- 2) Mengakhiri sistem Penetapan Presiden (Penpres) dengan adanya MPRS;
- 3) Memfungsikan Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara: MPRS, Presiden dan Wakil Presiden, DPRGR, DPA, MA, serta BPK, dengan segala wewenang dan tugasnya menurut UUD 1945;
- 4) Menentukan Pemilihan umum.

Sidang yang dilangsungkan sejak tanggal 20 Juni hingga 5 Juli 1966 tersebut kemudian menghasilkan 24 Ketetapan (Nomor IX sampai dengan XXXII).³⁹⁸ Berawal dari sinilah kemudian MPRS Orde Baru mulai mencoba menempatkan dirinya sebagai suatu lembaga negara yang tertinggi dengan kewenangan-kewenangan yang dapat dilaksanakan ketika itu.³⁹⁹ Kendatipun MPRS ketika itu berhasil menempatkan dirinya kembali sebagai lembaga tertinggi berdasarkan kewenangan-kewenangan yang dimilikinya, namun kedudukan MPRS tersebut juga belum dapat dikatakan telah dilaksanakan secara murni. Hal ini dikarenakan seluruh anggota MPRS adalah hasil pengangkatan/penunjukan dari Presiden.

Kembali berbicara mengenai ketetapan-ketetapan yang dihasilkan dari sidang Umum IV sebagaimana penulis sebutkan sebelumnya, dari total 24

³⁹⁷ Budiman B. Sagala, *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia...*, *Op.Cit.* Hlm. 40

³⁹⁸ Budiman B. Sagala, *Praktek Sistem Kenegaraan Menurut UUD*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.

³⁹⁹ MPRS Orde Baru mencoba menempatkan dirinya sebagai suatu lembaga negara yang tertinggi dengan kewenangan-kewenangan yang dapat dilaksanakan ketika itu dapat dilihat ketika MPRS mengangkat Pejabat Presiden seperti yang ditetapkan dengan TAP MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967, mengangkat Presiden berdasarkan TAP MPRS Nomor XIV/MPRS/1968, mencabut kekuasaan pemerintah/memberhentikan Presiden Soekarno dari jabatan Presiden setelah MPRS maminta dan menilai lebih dahulu pertanggung jawaban Presiden.

ketetapan tersebut, ketetapan yang berkaitan dengan kelembagaan MPR ialah Ketetapan MPRS No. X/MPRS/1966 tentang memfungsikan kembali Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga Tinggi Negara sesuai dengan UUD 1945.⁴⁰⁰ Melalui ketetapan tersebut dapat kita lihat bahwa semua lembaga negara harus dibentuk dengan UU sesuai dengan UUD 1945, termasuk dalam hal ini MPR yang harus dibentuk dengan UU sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945.

Berselang beberapa bulan setelah keluarnya Tap tersebut, lahirilah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1966 tentang Kedudukan MPRS dan DPRGR Menjelang Pemilihan Umum yang menjadi undang-undang satu-satunya dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia semasa itu yang mengatur tentang pembentukan dan penyusunan MPR(S) dan DPR(GR). Di dalam Pasal 1 ayat (1) dan (2) *jo* Pasal 3 undang-undang tersebut disebutkan “*bahwa MPRS dan DPRGR yang telah dibentuk berdasarkan Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden adalah masih tetap MPRS dan DPRGR yang menjalankan tugas dan wewenang MPR sesuai dengan UUD 1945 sampai MPR dan DPR hasil pemilu mulai menjalankan tugas dan wewenangnya.*”⁴⁰¹

Selain itu, oleh karena kesemua Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga-lembaga Tinggi yang ada pada waktu itu (sejak Dekrit Presiden) masih bersifat sementara, melalui Sidang Umum IV kemudian MPRS juga mengambil keputusan untuk membentuk Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara berdasarkan pemilu. Hal demikian

⁴⁰⁰ Sebagaimana diketahui bahwa pasal-pasal UUD yang memerintahkan pembentukan dan penyusunan Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara harus menurut undang-undang dalam konteks ini adalah MPR yakni Pasal 2 ayat (1) UUD 1945.

⁴⁰¹ Budiman B. Sagala, *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia...*, *Op.Cit.* Hlm. 42

ditujukan agar kehidupan demokrasi Indonesia dapat berjalan secara wajar dalam rangka melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.⁴⁰²

Berkenaan dengan pengisian jabatan lembaga-lembaga negara melalui pemilu tersebut kemudian lahir Ketetapan MPRS No. XI/MPRS/1966 yang bertujuan memilih wakil-wakil rakyat yang membawakan isi hati nurani rakyat dalam melanjutkan perjuangan mempertahankan kemerdekaan NKRI. Di dalam Ketetapan tersebut dikatakan bahwa pemilu dilaksanakan selambat-lambatnya tanggal 5 Juli 1968. Namun oleh karena UU yang mengatur tentang pemilu tidak dapat diselesaikan oleh pemerintah bersama DPRGR tepat waktu, maka pemilihan pun tidak dapat dilaksanakan sesuai dengan jadwal yang diberikan.⁴⁰³

Atas keadaan yang demikian itu kemudian MPRS dalam Sidang Umum yang ke V pada tahun 1968 menentukan agar pemilu diselenggarakan dengan pemungutan suara selambat-lambatnya tanggal 5 Juli 1971 dan pelaksanaannya ditugaskan kepada Presiden/Mandataris MPRS⁴⁰⁴. Berselang setahun setelah Sidang Umum V MPRS, lahir Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum dan Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.⁴⁰⁵ Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 dinyatakan bahwa MPR

⁴⁰² *Ibid.* Hlm 43

⁴⁰³ *Ibid.*

⁴⁰⁴ Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, Pemilu ketika itu dilaksanakan pada hari Sabtu 3 Juli 1971

⁴⁰⁵ Dengan demikian, undang-undang yang mengatur pembentukan dan penyusunan MPR dan DPR sebagaimana diharuskan oleh Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 19 ayat (1) 1945 telah terbentuk untuk kedua kalinya setelah kali pertama diatur dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1966

terdiri atas Anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari Daerah, Golongan Politik dan Golongan Karya.⁴⁰⁶

Dengan telah terbentuknya MPR hasil Pemilu 1971⁴⁰⁷ yang keanggotaan dan kewenangannya telah secara jelas diatur di dalam undang-undang dan UUD 1945, praktis MPRS berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang No. 10 Tahun 1966 bubar dengan sendirinya.

D. MPR Hasil Pemilu Orde Baru (1971-1997)

MPR pada periode 1971-1997 adalah MPR hasil pemilu pada era Orde Baru yang diselenggarakan secara berkala setiap 5 (lima) tahun sekali. MPR pada era Orde Baru ini lazim juga disebut MPR pada periode Demokrasi Pancasila. Pada periode ini pula pemerintahan di dominasi oleh Golkar yang memberikan gambaran kerja sama dengan ABRI, Golkar dan Birokrat.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969, jumlah kursi MPR adalah 960 kursi, yaitu dua kali lipat dari jumlah kursi DPR yang hanya berjumlah 460 kursi (Pasal 10 ayat (2)).⁴⁰⁸ Jumlah ini terdiri dari 360 kursi diperebutkan orsospol⁴⁰⁹, ditambah 560 kursi yang diisi berdasarkan pengangkatan (ABRI, Utusan Daerah, Utusan Golongan dan Anggota Tambahan dari orsospol peserta pemilu berdasarkan perimbangan perolehan

⁴⁰⁶ Lihat Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD

⁴⁰⁷ MPR hasil Pemilu 1971 dilantik Pada 1 Oktober 1972

⁴⁰⁸ Jumlah kursi DPR sebanyak 460 tersebut ketika itu merupakan hasil dari Pemilu 1971 yang diikuti oleh 10 orsospol (Golkar dan 9 partai politik) dengan komposisi kursi yaitu: 360 kursi diperebutkan oleh 10 orsospol melalui pemilu dan 100 kursi untuk ABRI dan non-ABRI melalui pengangkatan.

⁴⁰⁹ 360 kursi tersebut diisi oleh 10 orsospol yang terdiri dari Golkar dan 9 partai politik

suara dalam pemilu). Lebih lanjut, di dalam undang-undang tersebut dijelaskan beberapa hal sebagai berikut:⁴¹⁰

- 1) Susunan keanggotaan MPR, terdiri dari:
 - a. Utusan Golongan (Pasal 8 jo ayat (3) huruf a);
 - b. Utusan Golongan Politik dan Golongan Karya. Yang ditetapkan berdasarkan imbangan hasil pemilu. Organisasi Golongan Politik/Golongan Karya yang ikut dalam pemilu, dijamin sekurang-kurangnya satu utusan di MPR (pasal 1 ayat (3) huruf b)
- 2) Jumlah anggota tambahan MPR yang berkedudukan sebagai Utusan Daerah adalah sekurang-kurangnya 4 (empat) orang dan sebanyak-banyaknya tujuh orang untuk tiap-tiap Daerah Tingkat I/Provinsi (Pasal 8 ayat (1)), dengan ketentuan:
 - a. Yang berkedudukan kurang dari 1 juta orang mendapat 4 orang utusan;
 - b. Yang berpenduduk 1 juta sampai 5 juta orang mendapat 5 orang utusan;
 - c. Yang berpenduduk 5 juta sampai 10 juta orang, mendapat 6 orang utusan;
 - d. Yang berpenduduk 10 juta keatas mendapat 7 orang utusan. Utusan daerah termasuk Gubernur/Kepala Daerah dipilih oleh DPRD Tingkat I (Pasal 8 ayat (2));
- 3) Jumlah anggota MPRS yang diangkat ditetapkan sebanyak sepertiga dari seluruh anggota MPR, dan terdiri dari:
 - a. Anggota DPR yang diangkat sebanyak 100 orang (Pasal 1 ayat (4) huruf a jo Psal 10 ayat (4));
 - b. Anggota tambahan MPR dari Golongan Karya ABRI;
 - c. Anggota tambahan MPR Karya ABRI dan Golongan Karya non-ABRI yang jumlahnya ditetapkan oleh Presiden (Pasal 1 ayat (5)).

Dari komposisi tersebut, dapat dilihat bahwa konsensus nasional menghasilkan 1/3 jumlah anggota MPR yang diangkat.⁴¹¹ Dalam ranah implementatif, berikut penulis tampilkan susunan atau komposisi

⁴¹⁰ Lihat Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD

⁴¹¹ Da Dahlan Thaib, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat...Op.Cit.*Hlm 239

keanggotaan MPR sebagaimana sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.⁴¹²

Tabel 3.5
Komposisi/Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Periode 1971-1977

Majelis Permusyawaratan Rakyat			
Unsur		Fraksi	
DPR	460	Partai Persatuan	126
Utusan Daerah	130	Partai Demokrasi	42
Utusan Golongan	330	Golongan Karya	392
		Angkatan Bersenjata	230
		Fraksi Utusan Daerah	130
920		920	

MPR hasil pemilu 1971 kemudian mengukuhkan dan menetapkan Soeharto sebagai Presiden Mandataris MPR dan selanjutnya dalam fakta sejarah selama Orde Baru, Soeharto selalu ditetapkan oleh MPR sebagai calon tunggal Presiden dan Mandataris MPR secara berturut-turut dalam sidang umum MPR periode 1977-1982; 1982-1987; 1987-1992; 1992-1997; dan pada tahun 1997 MPR juga masih menempatkan Soeharto sebagai mandataris yang seharusnya berakhir pada tahun 2002, namun karena adanya gerakan reformasi, akhirnya Soeharto “tumbang” pada tanggal 21 Mei 1998.⁴¹³

Menjelang pemilu tahun 1977, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969

⁴¹² Budiman B. Sagala, *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia...*, Op.Cit. Hlm. 71 Baca juga Riri Nazriyah, *MPR: Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan...Op.Cit.* Hlm. 87

⁴¹³ Dahlan Thaib, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat...Op.Cit.* Hlm 240

tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD diubah dan ditambah menjadi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975. Pada bagian lain, berlangsung pula usaha penyederhanaan fusi partai-partai politik. Hal ini kemudian terwujud dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Dengan UU ini, penyederhanaan partai politik terwujud dari 10 menjadi 3 orsospol yaitu Golongan Karya (tetap) PPP (hasil fusi NU, Parmusi, PI, PI PERTI dan PSII), serta PDI (hasil fusi PNI, MURBA, PARKINDO, IPKI dan Partai Khatolik).⁴¹⁴

Pemilu yang berlangsung berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 menghasilkan susunan atau komposisi keanggotaan MPR yang tidak jauh berbeda dengan periode sebelumnya. Berikut penulis tampilkan susunan atau komposisi keanggotaan MPR sebagaimana dimaksud:⁴¹⁵

Tabel 3.6
Komposisi/Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Periode 1977-1982

Majelis Permusyawaratan Rakyat			
Dewan Perwakilan Rakyat		Tambahan	
Golkar	232	Utusan Daerah	139
PPP	99	Utusan Golongan	48
PDI	29	ABRI	155
Gol. Karya ABRI	75	PPP	31
Gol. Karya Non ABRI	25	Golkar	76
		PDI	10
460		460	

⁴¹⁴ *Ibid.* Hlm. 245

⁴¹⁵ *Ibid.* Hlm. 246

Menurut Dahlan Thaib, susunan keanggotaan MPR hasil pemilu tahun 1971 maupun tahun 1977 memberikan indikasi adanya penafsiran Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang cenderung menyimpang, terutama makna kata “ditambah” dijabarkan atau diartikan “sama”, artinya semua unsur tambahan anggota MPR yang dimungkinkan dalam pengangkatan sama jumlahnya dengan jumlah anggota DPR. Sementara Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 jelas memberikan bobot keanggotaan MPR kepada DPR sebagai inti atau elemen pokok pelaksana kedaulatan rakyat. Apabila inti atau elemen pokok MPR adalah wakil-wakil rakyat (anggota DPR) yang dihasilkan dari suatu pemilu, hal ini dapat diartikan sejalan dan memenuhi tuntutan asas kedaulatan rakyat yang dianut oleh UUD 1956. Namun sebaliknya, apabila inti elemen pokok MPR tidak diberikan kepada wakil-wakil rakyat, sudah barang tentu hal tersebut merupakan suatu penyimpangan.⁴¹⁶

Memasuki MPR periode 1982-1987 yang merupakan hasil pemilu 1982, ternyata susunan atau komposisi MPR periode tersebut juga tidak banyak berubah atau berbeda jika dibandingkan dengan MPR periode sebelumnya. Pengangkatan 1/3 anggota dari jumlah seluruh anggota MPR kurang sejalan dengan kedudukan MPR sebagai lembaga perwakilan dan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Karena itu, muncul gagasan sebagai suatu usaha memenuhi keinginan agar pengangkatan 1/3 anggota MPR tersebut ditinjau kembali (periode ini terjadi perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975). Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985 telah

⁴¹⁶ *Ibid.* Hlm. 246

memenuhi tuntutan pengurangan jumlah 1/3 anggota yang diangkat dengan kompenasi lahirnya TAP MPR dan undang-undang tentang Referendum.⁴¹⁷

Berikut penulis tampilkan susunan atau komposisi keanggotaan MPR sebagaimana dimaksud:⁴¹⁸

Tabel 3.7
Komposisi/Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Periode 1982-1987

Majelis Permusyawaratan Rakyat			
Dewan Perwakilan Rakyat		Tambahan	
Golkar	242	Utusan Daerah	140
PPP	94	Utusan Golongan	52
PDI	24	ABRI	155
Gol. Karya ABRI	75	PPP	29
Gol. Karya Non ABRI	25	Golkar	76
		PDI	10
460		460	

Salah satu hal menarik dari MPR hasil pemilu 1982 yakni dikeluarkannya Ketetapan MPR tentang Referendum yang mengokohkan UUD 1945. Artinya, dengan TAP tersebut kedudukan Pasal 37 UUD 1945 tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat bagi MPR walaupun dalam sejarahnya referendum pun belum pernah diwujudkan.⁴¹⁹

Selain itu, pada periode ini pula terjadi perubahan dan penambahan terhadap undang-undang bidang politik yang ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Pemilu, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan

⁴¹⁷ *Ibid.* Hlm. 249

⁴¹⁸ *Ibid.* Hlm. 251

⁴¹⁹ *Ibid.* Hlm. 252

DPRD serta Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.⁴²⁰

Memasuki MPR Periode 1987-1992 yang merupakan hasil pemilu tahun 1987, dihasilkanlah susunan dan komposisi MPR yang sedikit berubah dari susunan dan komposisi MPR sebelumnya, terutama anggota-anggota MPR yang diangkat tidak lagi 1/3 dari jumlah anggota MPR. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985, jumlah anggota MPR 920 orang menjadi 1.000 orang dengan komposisi 400 anggota DPR yang dipilih melalui pemilu (Golkar, PP dan PDI), 100 orang ABRI dan anggota MPR tambahan sebanyak 500 orang. Berikut penulis tampilkan susunan atau komposisi keanggotaan MPR tersebut:⁴²¹

Tabel 3.8
Komposisi/Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Periode 1987-1992

Majelis Permusyawaratan Rakyat			
Dewan Perwakilan Rakyat		Tambahan	
Golkar	299	Utusan Daerah	147
PPP	61	Utusan Golongan	100
PDI	40	ABRI	51
ABRI	100	PPP	31
		Golkar	151
		PDI	20
500		500	

Pada tahun 1992, diadakan kembali pemilu yang menghasilkan susunan atau komposisi MPR yang tetap didominasi Golkar. Walaupun dalam

⁴²⁰ *Ibid.*

⁴²¹ *Ibid.* Hlm. 254

pemilu 1992 Golkar mengalami penurunan perolehan suara dan 2 (dua) partai politik (PPP dan PDI) lainnya menunjukkan sedikit kenaikan, namun hal ini tidak mengubah kemampuan MPR untuk mengembangkan sistem politik yang lebih demokratis. Artinya, MPR belum sampai pada titik menentukan sesuai dengan kedudukannya sebagai Lembaga Tertinggi Negara, pelaksana kedaulatan rakyat. Sistem distribusi kekuasaan menurut UUD 1945 juga ketika itu masih belum dijabarkan lebih sempurna⁴²² hingga pada akhirnya dilakukan pemilu 1997.

Berkenaan dengan susunan atau komposisi MPR periode 1992-1997, dapat penulis tampilkan sebagai berikut:

Tabel 3.9
Komposisi/Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Periode 1992-1997

Majelis Permusyawaratan Rakyat			
Dewan Perwakilan Rakyat		Tambahan	
Golkar	282	Utusan Daerah	149
PPP	62	Utusan Golongan	100
PDI	56	ABRI	50
ABRI	100	Golkar	142
		PPP	31
		PDI	28
500		500	

Beranjak dari kelembagaan MPR 1992-1997, kendati Orde Baru telah berhasil mempertahankan kekuasaan politik selama tiga dasawarsa lewat pemilu yang diadakan secara berkala setiap lima tahun, namun Orde Baru masih menganggap legitimasinya belum benar-benar kokoh. Oleh karena itu,

⁴²² *Ibid.* Hlm. 255

Golkar yang notabeneanya merupakan pendukung dan mesin politik pemerintah menargetkan untuk memperoleh kursi di DPR dan MPR diatas 70% dalam pemilu 1971. Alhasil target tersebut tercapai dengan kemenangan luar biasa yang kemudian menghasilkan susunan atau komposisi MPR yang didominasi oleh Golkar. Susunan atau komposisi MPR hasil pemilu tahun 1997 adalah sebagai berikut:⁴²³

Tabel 3.10
Komposisi/Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Periode 1997

Majelis Permusyawaratan Rakyat			
Dewan Perwakilan Rakyat		Tambahan	
Golkar	325	Utusan Daerah	149
PPP	89	Utusan Golongan	100
PDI	11	ABRI	38
ABRI	75	Golkar	163
		PPP	45
		PDI	5
500		500	

Terdapat beberapa hal yang menarik dari komposisi MPR hasil pemilu 1997 tersebut. *Pertama* mengenai jumlah kursi ABRI di DPR. Apabila pada pemilu 1987 dan pemilu 1992 ABRI diberi jatah melalui pengangkatan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1987 sebanyak 100 kursi, maka jatah pengangkatan tersebut pada pemilu 1997 berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1995 dikurangi menjadi 75 kursi. *Kedua*, perolehan kursi Golkar di DPR naik dari 299 kursi pada pemilu 1987 dan menurun menjadi 288 kursi pada pemilu 1992, akan tetapi menang telak pada pemilu 1997

⁴²³ *Ibid.* Hlm. 260

dengan perolehan 325 kursi. Sementara PDI merosot dengan hanya memperoleh 11 kursi dan PP hanya mampu menambah jumlah kursi dari 62 kursi pada pemilu 1992 menjadi 89 kursi pada pemilu 1997.

Dengan komposisi tersebut, maka jumlah kursi Golkar di MPR menjadi sangat besar, apalagi jika digabungkan dengan fraksi ABRI, fraksi Utusan Daerah dan fraksi Utusan Golongan. Hal ini praktis membuat segala keputusan dan ketetapan MPR pada hakekatnya merupakan justifikasi kepentingan Golkar, termasuk memilih kembali Soeharto sebagai Presiden RI untuk periode 1998-2003.

Berkenaan dengan kedudukan MPR pasca pemilu (1971-1997), meskipun secara yuridis keanggotaan MPR ketika itu tersusun melalui proses pemilu, namun tidak dapat di sangkal bahwa anggota mayoritas anggota MPR merupakan hasil pengangkatan dan penunjukan Presiden. Komposisi keanggotaan yang demikian itu praktis membuat kedudukan MPR menjadi lemah dibanding dengan eksekutif. Hal ini dapat dibuktikan bahwa hingga tahun 1997, MPR (baik secara kelembagaan atau perseorangan anggota) sebagai lembaga Tertinggi Negara⁴²⁴ belum pernah sama sekali memintai dan menilai pertanggungjawaban dari Presiden yang diangkat, padahal MPR berwenang untuk itu.

E. MPR Pasca Reformasi (1998-2002)

Sejarah mencatat bahwa mundurnya Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998 merupakan akhir dari rezim Orde Baru di panggung politik

⁴²⁴ Sejak berdirinya Republik Indonesia, telah ada pengakuan bahwa MPR adalah satu-satunya Lembaga Tertinggi Negara, bahkan oleh MPR sedii menyebutkan dirinya sebagai penjelmaan seluruh rakyat, pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Lihat Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973 dan 1978, hubungkan dengan UUD 1945 penjelasannya.

ketatanegaraan Indonesia setelah lebih dari tiga dasawarsa (1966-1998) menjadi rezim yang berkuasa. Peristiwa tersebut dimaknai sebagai awal dari sebuah reformasi di Negara Republik Indonesia sekaligus menjadi awal semangat perjuangan dalam membangun kembali kehidupan yang lebih adil, berdaulat, konstitusional dan berdasarkan hukum.

Berbicara mengenai MPR diawal era reformasi (1998- Juni 1999), kelembagaannya masih diisi oleh anggota-anggota yang terpilih melalui hasil pemilu Orde Baru 1997.⁴²⁵ Kendatipun demikian, MPR produk Orde Baru 1997 tetap bekerja sesuai dengan tuntutan reformasi yang diawali dengan menyelenggarakan sidang Istimewa MPR pada tanggal 10-13 November 1998. Sidang tersebut menghasilkan 12 Ketetapan MPR.

Dari 12 Ketetapan MPR tersebut, 2 (dua) ketetapan yang sangat kental dengan semangat reformasi adalah *pertama*, Ketetapan Nomor XII/MPR/1998 yang mencabut Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1998 tentang Pemberian Tugas dan Wewenang Khusus kepada Presiden/Mandataris MPR dalam Rangka Penyuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional sebagai Pengamalan Pancasila, seta *kedua* Ketetapan No. XIII/MPR/1998 tentang pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden.

Tidak lama berselang setelah itu, pada tahun 1999 dilakukan pemilu dan terbentuklah MPR hasil pemilu 1999. Dalam kurun waktu 1999-2002, MPR hasil pemilu 1999 mengadakan 4 (empat) kali Sidang tahunan. Sidang tersebut terdiri dari Sidang Umum MPR 1999 yang dilaksanakan pada 14-21 Oktober 1999, Sidang Tahunan MPR 2000 yang dilaksanakan pada 7-18

⁴²⁵ Oleh karena kelembagaan MPR era 1998-1999 masih merupakan MPR hasil pemilu Orde Baru 1997, maka praktis dasar pembentukan, kedudukan dan kewenangannya pun masih sama seperti MPR yang dibentuk sebelumnya yakni MPR hasil pemilu Orde Baru 1997.

Agustus 2000, Sidang Tahunan MPR 2001 yang dilaksanakan pada 1-9 November 2001 dan Sidang Tahunan MPR 2002 yang dilaksanakan pada 1-11 Agustus 2002. Masing-masing sidang tersebut merupakan forum untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945. Alhasil, dalam kurun waktu 1999-2002, UUD 1945 mengalami 4 kali perubahan yang ditetapkan dalam Sidang Umum dan Sidang Tahunan MPR tersebut.

Bagaimana dengan komposisi/susunan keanggotaan, kedudukan dan kewenangan MPR pasca reformasi? Berkenaan dengan kedudukan MPR pada era ini, sebelum dilakukannya perubahan ketiga UUD 1945 pada tahun 2001, MPR berdasarkan UUD 1945 masih diposisikan sebagai Lembaga Tertinggi negara yang keanggotaannya terdiri atas anggota-anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan yang dipilih dan diangkat menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Dengan kedudukannya sebagai Lembaga Tertinggi Negara, MPR sebelum dilakukan perubahan ketiga memiliki kewenangan penuh dalam rangka pelaksanaan kedaulatan rakyat⁴²⁶ serta berwenang pula dalam menetapkan UUD dan GBHN⁴²⁷.

Namun pasca dilakukannya perubahan ketiga, kedudukan MPR tidak lagi diposisikan sebagai Lembaga Tertinggi Negara. Melalui Sidang Tahunan 2001, MPR melakukan penyempurnaan terhadap Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 naskah asli dan menggantinya menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut UUD”. Perubahan tersebut praktis membuat kedudukan MPR tidak lagi diposisikan sebagai Lembaga Tertinggi Negara

⁴²⁶ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 naskah asli (sebelum Perubahan ketiga)

⁴²⁷ Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 naskah asli (sebelum Perubahan ketiga)

dan tidak sebagai pelaksana tunggal kedaulatan rakyat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelumnya. Perubahan tersebut berimplikasi pada pengurangan kewenangan MPR. MPR tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden karena kewenangan tersebut kemudian dialihkan kepada rakyat yang dilakukan melalui pemilihan secara langsung. Oleh karena pemilihan Presiden dilakukan melalui pemilihan secara langsung, praktis MPR juga kehilangan kewenangannya dalam membuat GBHN.

Berkenaan dengan hal tersebut, kewenangan MPR hanya sebatas melantik Presiden dan Wakil Presiden yang telah dipilih rakyat.⁴²⁸ MPR pun tidak lagi berwenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya. Kewenangan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut baru akan muncul manakala ada usulan dari DPR setelah MK memeriksa, mengadili dan memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan perbuatan yang dilarang menurut peraturan perundang-undangan.⁴²⁹ Dari hasil sidang Tahunan 2001, wewenang yang masih tetap melekat pada MPR adalah mengubah dan menetapkan UUD 1945.⁴³⁰

Meskipun terdapat perbedaan dalam hal kedudukan dan kewenangan, namun MPR sebelum dan setelah perubahan ketiga UUD 1945 menjelang perubahan ke 4 secara yuridis memiliki komposisi/susunan keanggotaan yang sama, yakni terdiri atas anggota-anggota DPR, ditambah dengan utusan-

⁴²⁸ Lihat Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan ketiga UUD 1945

⁴²⁹ Lihat Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan ketiga UUD 1945

⁴³⁰ Lihat Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan ketiga

utusan dari daerah-daerah yang ditetapkan dengan undang-undang.⁴³¹ Dalam tatanan aplikatif, berikut penulis tampilkan komposisi/keanggotaan MPR 1999-2004 yang merupakan MPR hasil pemilu tahun 1999.⁴³²

Tabel 3.11
Komposisi/Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Periode 1999-2004⁴³³

Majelis Permusyawaratan Rakyat			
Dipilih melalui pemilu		Tidak langsung dipilih melalui pemilu	
PDI P	151	ABRI	38
Golkar	12	Utusan Daerah	135
PPP	58	Utusan Golongan	65
PKB	48		
PAN	33		
PBB	15		
Partai lainnya	32		
462		238	

F. MPR Hasil Perubahan ke-Empat UUD 1945 (2002-sekarang)

Pasca dilakukannya penyempurnaan terhadap kedudukan MPR sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (naskah asli), melalui Sidang Tahunan 2002 MPR kembali melakukan penyempurnaan terhadap Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, yakni berkenaan dengan komposisi/susunan keanggotaan MPR. Sebelum diubah, Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 berbunyi

⁴³¹ Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 naskah asli (sebelum perubahan keempat).

⁴³² Riri Nazriyah, *MPR: Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan...Op.Cit.* Hlm. 150

⁴³³ Meskipun secara yuridis komposisi/susunan keanggotaan MPR pasca perubahan keempat UUD 1945 mengalami perubahan, namun hal tersebut tidak serta merta merubah komposisi/susunan keanggotaan hasil Pemilu 1999. Hal ini dikarenakan perubahan tersebut tidak berlaku surut sehingganya komposisi/susunan keanggotaan MPR hasil pemilu berlangsung hingga pemilu selanjutnya di tahun 2004.

“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”. Setelah melalui Sidang Tahunan 2002, pasal tersebut diubah menjadi *“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”*.

Selain dimaksudkan untuk menutup peluang penyalahgunaan sebagai jalan penyimpangan praktik dari kehendak UUD 1945 dan supaya diantara lembaga negara bisa saling mengawasi dan mengimbangi, perubahan kedudukan, komposisi/susunan keanggotaan hingga kewenangan MPR tersebut (hasil perubahan ketiga dan keempat) menurut Bagir Manan juga dimaksudkan sebagai jalan untuk mewujudkan:⁴³⁴

- 1) Gagasan meniadakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Gagasan ini secara konseptual menegaskan bahwa MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintahan (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk serta bertanggungjawab kepada rakyat. Secara praktis, pembaharuan dimaksudkan untuk meniadakan penyalahgunaan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Gagasan ini secara konseptual menegaskan bahwa MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintahan (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk serta bertanggungjawab kepada rakyat. Secara praktis, pembaharuan dimaksudkan untuk meniadakan penyalahgunaan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara;
- 2) Gagasan mewujudkan sistem perwakilan dua kamar (bikameral). MPR menjadi wadah badan perwakilan yang

⁴³⁴ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003. Hlm. 74-76

- terdiri dari DPR dan DPD. Tetapi dari susunan yang menyebutkan terdiri dari “**anggora-anggota**” DPR dan DPD, tidak tergambar konsep dua kamar. Dalam susunan dua kamar, bukan anggota yang menjadi unsur, tetapi badan yaitu DPR dan DPD. Seperti *Congress* Amerika Serikat yang terdiri dari *Senate* dan *House of Representatives*. Jika anggota yang menjadi unsur, maka MPR adalah badan yang berdiri sendiri di luar DPR dan DPD;
- 3) Gagasan menyederhanakan sistem keanggotaan dengan meniadakan utusan golongan dan mengubah utusan daerah menjadi DPD.⁴³⁵ Perubahan sistem utusan daerah dimaksudkan agar lebih demokratis dan meningkatkan keikutsertaan daerah dalam penyelenggaraan sehari-hari praktik negara dan pemerintah, disamping sebagai forum memperjuangkan kepentingan daerah. DPD sendiri pada dasarnya merupakan utusan daerah yang mewakili daerah, bukan utusan partai politik atau kekuatan politik tertentu. Unsur-unsur birokrasi tidak boleh menjadi utusan daerah. Utusan daerah dipilih langsung oleh daerah bersangkutan bersamaan dengan pemilihan anggota DPR dan DPRD. Utusan Daerah merupakan kelompok sendiri yang ditugaskan untuk memperjuangkan kepentingan daerah.⁴³⁶
 - 4) Gagasan mewujudkan demokrasi dalam mengisi keanggotaan MPR dengan cara pemilihan langsung oleh rakyat. Dengan begitu, ditiadakan kemungkinan tindakan kolusi dan nepotisme dalam pengisian keanggotaan MPR.

Khusus berbicara berkenaan dengan komposisi/susunan keanggotaan MPR, Riri Nazriyah mengatakan bahwa hilangnya Utusan Golongan dari MPR memang tidak dapat dihindari sebagai konsekuensi dari berubahnya paham kedaulatan rakyat yang dianut UUD 1945 (naskah asli) dan hasil perubahan ketiga UUD 1945. Berdasarkan hasil perubahan ketiga UUD 1945,

⁴³⁵ Berkenaan dengan dihapusnya utusan golongan dari komposisi/susunan keanggotaan MPR, Bagir Manan mengatakan bahwa penghapusan tersebut lebih didorong oleh pertimbangan pragmatis daripada konseptual. *Pertama*, tidak mudah menentukan golongan yang diwaili. *Kedua*, cara pengisiannya mudah menimbulkan kolusi politik antara golongan yang diangkat dengan yang mengangkat. Baca Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru...Op.Cit.* Hlm 72

⁴³⁶ Baca Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003. Hlm 38 Di dalam penjelasan UUD 1945, diberikan pula petunjuk tentang keanggotaan utusan golongan. Dikatakan bahwa yang disebut golongan-golongan ialah badan-badan koperasi, serikat pekerja dan lain-lain badan kolektif. Penjelasan ini sebenarnya mengandung maksud bahwa utusan golongan dibatasi pada badan-badan kolektif dibidang ekonomi. Tetapi dalam praktik Orde Lama dan Orde Baru, pengertian golongan diperluas dengan maksud memperbesar dukungan politik kepada penguasa. Baca Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru...Op.Cit.* Hlm 74

dikatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan Rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”⁴³⁷ Dengan pemahaman yang baru tersebut, maka semua anggota MPR harus dipilih melalui pemilihan umum. Utusan Golongan tidak memenuhi kriteria paham kedaulatan rakyat hasil perubahan UUD 1945 sementara Utusan Daerah sebagai perwakilan daerah diakomodasi dalam DPD yang juga harus dipilih melalui pemilihan umum.⁴³⁸

Berbeda dengan Riri Nazriyah, Bagir Manan mengatakan bahwa penghapusan Utusan Golongan lebih didorong oleh pertimbangan pragmatis daripada konseptual. *Pertama*, tidak mudah menentukan golongan yang diwakili. *Kedua*, cara pengisiannya mudah menimbulkan kolusi politik antara golongan yang diangkat dengan yang mengangkat.⁴³⁹

Menanggapi kedua alasan tersebut, Terlepas dari segala penyimpangan yang terjadi, keberadaan Utusan Golongan pada dasarnya telah secara jelas diatur dalam UUD. Sejarah mencatat bahwa Utusan Golongan oleh para perumus UUD 1945, semula ialah golongan ekonomi. Akan tetapi dalam pengertian yang lebih luas, Utusan Golongan dikaitkan dengan kelompok-kelompok fungsional lainnya yang tidak mungkin dapat diwakili aspirasinya, jika sistem demokrasi hanya mengandalkan mekanisme perwakilan politik melalui peran partai politik. Oleh karena itu selain dikenal pemilihan melalui perwakilan politik dikenal juga pemilihan melalui perwakilan fungsional. Inilah pengertian pada masa orde baru yang memperluas cakupan unsur utusan golongan terdiri atas berbagai golongan

⁴³⁷ Lihat Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil perubahan ketiga

⁴³⁸ Riri Nazriyah, *MPR: Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan...Op.Cit.* Hlm. 146

⁴³⁹ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru...Op.Cit.* Hlm 72

seperti golongan agama, cendikiawan, petani, nelayan, guru, dan lain-lain. Pada perkembangan selanjutnya dimasa Orde Baru, pengertian Utusan Golongan ini semakin diperluas lagi dengan dikembangkannya pengertian golongan ke dalam tiga jalur, jalur “ABG”. A adalah ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia), jalur B adalah Birokrasi (Pegawai Negeri), G adalah Golongan Karya).⁴⁴⁰

Selanjutnya, berkenaan dengan kedudukan dan kewenangan MPR pasca perubahan keempat UUD 1945 masih sama halnya dengan kedudukan dan kewenangan MPR hasil perubahan ketiga yang dilakukan dalam Sidang Tahunan 2001. MPR tidak lagi diposisikan sebagai pemegang kedaulatan tertinggi atau Lembaga Tertinggi Negara, melainkan berkedudukan sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya.

Oleh karena MPR tidak lagi diposisikan sebagai Lembaga Tertinggi Negara, praktis terjadi pengurangan terhadap kewenangan MPR. Pengurangan kewenangan tersebut yaitu, pertama, MPR tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden karena kewenangan tersebut kemudian dialihkan kepada rakyat yang dilakukan melalui pemilihan secara langsung. Berkenaan dengan hal tersebut, kewenangan MPR hanya sebatas melantik Presiden dan Wakil Presiden yang telah dipilih rakyat;⁴⁴¹ kedua, MPR tidak lagi berwenang dalam membuat GBHN; dan ketiga MPR tidak lagi berwenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya. Kewenangan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut baru akan muncul manakala ada usulan dari DPR setelah MK

⁴⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, *konstitusi dan konstittusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006. Hlm, 148-149

⁴⁴¹ Lihat Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan ketiga UUD 1945

memeriksa, mengadili dan memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan perbuatan yang dilarang menurut peraturan perundang-undangan.⁴⁴² Dari hasil perubahan ketiga dan keempat, wewenang yang masih tetap melekat pada MPR tanpa mengalami perubahan sedikitpun adalah kewenangannya dalam hal mengubah dan menetapkan UUD 1945.⁴⁴³

Diawal-awal tahun pasca perubahan kedudukan, komposisi/susunan keanggotaan hingga kewenangan MPR, tujuan sebagaimana yang diharapkan dari perubahan tersebut dapat dikatakan cukup tercapai. Hal ini terlihat dari semakin efektifnya mekanisme saling mengawasi diantara lembaga-lembaga negara yang berujung pada hilangnya praktik-praktik penyalahgunaan kekuasaan sebagaimana yang terjadi pada era Orde Lama dan Orde Baru.⁴⁴⁴ Namun seiring perkembangan dinamika ketatanegaraan di Indonesia, beberapa permasalahan sebagai akibat dari perubahan kedudukan, komposisi/keanggotaan dan kewenangan MPR justru bermunculan. Beberapa permasalahan tersebut akan penulis uraikan lebih lanjut dalam pembahasan berikutnya.

⁴⁴² Lihat Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan ketiga UUD 1945

⁴⁴³ Lihat Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan ketiga

⁴⁴⁴ Meskipun tidak benar-benar hilang, setidaknya penyalahgunaan kekuasaan sebagaimana yang terjadi pada era Orde Lama dan Orde baru sudah tidak ditemukan lagi pasca dilakukannya perubahan tersebut.

BAB IV PEMBAHASAN

A. Urgensi Rekonstruksi terhadap Kelembagaan dan Kewenangan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

Secara keseluruhan, UUD 1945 sebelum perubahan mengenal 6 (enam) lembaga tinggi/tertinggi negara, yaitu MPR, DPR, Presiden, MA, BPK dan DPA. Dari enam lembaga negara tersebut, hanya MPR saja yang bersifat khas Indonesia. Lima lainnya berasal dari cetak biru kelembagaan yang dicontoh dari zaman Hindia Belanda. DPR dapat dikaitkan dengan sejarah *Volksraad* (Dewan Rakyat), Presiden tidak lain adalah pengganti lembaga *Gouverneur General*, MA berkaitan dengan *Landraad* dan *Raad van Justice* di Hindia Belanda, serta *Hogeraad* yang ada di negeri Belanda. BPK berasal dari *Raad van Rekenkamer*, dan DPA berasal dari *Raad van Nederlandsche Indie* yang ada di Batavia atau *Raad van State* di negeri Belanda. Sedangkan MPR yang mempunyai kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara tidak ada contohnya, kecuali ada di lingkungan negara-negara komunis yang menetapkan sistem partai tunggal, dimana kedaulatan rakyat disalurkan ke dalam pelebagaan Majelis Rakyat yang tertinggi (*supreme people's council*) seperti di Uni Soviet, di Republik Rakyat Cina dan lain-lain.⁴⁴⁵

Konsep kelembagaan negara yang diterapkan di Indonesia dengan memposisikan MPR sebagai satu-satunya lembaga tertinggi negara ketika itu praktis membuat tidak sedikit kritikus yang berpandangan bahwa sistem

⁴⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006. Hlm, 168

kenegaraan yang dipraktikkan di Indonesia adalah sesuatu sistem yang “banci”, sistem parlemen bukan dan presidensialpun tidak sepenuhnya. Dari hal tersebut, lantas muncul pertanyaan tentang “mengapa para *founding fathers* tidak memilih salah satu model yang sudah ada di dunia, yaitu Amerika Serikat, model demokrasi parlemen di Eropa Barat, model presidensial ala Amerika Latin, atau model demokrasi rakyat ala Uni Soviet?” Perlu diketahui bahwa tidak sedikit negara yang baru merdeka setelah Perang Dunia ke II memilih satu dari model-model tersebut, tetapi Indonesia justru tidak memilih model yang telah berkembang di dunia, melainkan merancang suatu model sistem yang khas yang kemudian dikenal sistem UUD 1945 dengan MPR sebagai lembaga tertinggi negara.⁴⁴⁶

Berkenaan dengan hal tersebut, nampaknya *founding fathers* sadar bahwa negara yang dibangun di seberang jalan emas haruslah negara yang stabil. Karena itu, perlu dirancang suatu sistem politik yang menjamin stabilnya penyelenggaraan negara tersebut. Sampai dengan saat *founding fathers* merancang UUD 1945, sejarah menunjukkan bahwa sistem demokrasi parlementer sangatlah labil, legislatif saling menjatuhkan (lihat Prancis dan Italia), sebaliknya sistem presidensial (Presiden dipilih langsung) sering melahirkan diktator, seperti Peron di Argentina atau Jerman dalam periode Republik Weimar yang melahirkan Hitler. Nampaknya inilah yang menjadi salah satu latar belakang pemikiran mengapa *founding fathers* memilih jalan

⁴⁴⁶ Soedijarto, *Implikasi Ajaran Pendiri Republik (Bung Karno) dan Budaya Politik Indonesia terhadap Amandemen UUD 1945*. Makalah dalam acara *Focus Group Discussion* kerjasama Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 11 Mei 2016. Hlm 36

ketiga yaitu sistem semi Presidensial yang mengatur adanya MPR sebagai lembaga tertinggi negara.⁴⁴⁷

Di samping alasan tersebut, seperti yang penulis uraikan pada pembahasan sebelumnya bahwa pilihan *faunding fathers* untuk tidak menjadikan Amerika dan Eropa Barat sebagai *role model* ketatanegaraan Indonesia hingga akhirnya membentuk kelembagaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara juga didasari atas penolakan mereka terhadap faham liberalisme dan demokasi Barat.⁴⁴⁸ Dikatakan oleh M. Yamin ketika itu, bahwa liberalisme dan demokrasi Barat merupakan faham yang harus ditolak. Negara Indonesia yang akan dilahirkan menurutnya harus dibentuk berdasar atas “keputusan bermusyawarah” dan di dalamnya selalu mewujudkan semangat permusyawaratan yang pada dasarnya merupakan pengejawantahan perintah Tuhan yang mewajibkan umatnya untuk “bermusyawarah untuk urusan umum”.⁴⁴⁹

Yamin juga menyebut “dasar perwakilan” sebagai karakter “kebudayaan politik” Indonesia. Dijelaskan pula bahwa sifat perwakilan telah menjadi asas pemerintahan masyarakat Indonesia selama ribuan tahun di desa, negeri, dusun, marga dan lain-lain. “Suatu Negara Indonesia yang akan dibentuk...” kata Yamin, “...tentulah tidak menjadi sambungan jiwa tatanegara masyarakat apabila sifat perwakilan tidak dipakai.” Menurut Yamin, “dasar permusyawaratan dan perwakilan” itulah yang menjadi karakter khas “demokrasi Indonesia”. Dalam bayangannya, demokrasi yang

⁴⁴⁷ *Ibid*

⁴⁴⁸ Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati, Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 22 Mei 1945-22 Agustus 1945, Sekretariat Republik Indonesia, 1998. Hlm 22

⁴⁴⁹ *Ibid.* Hlm 18

dijalankan di Indonesia berbentuk perkumpulan para perwakilan rakyat untuk bermusyawarah tentang beragam urusan-urusan umum. Selanjutnya, Yamin juga menjelaskan bahwa menurut peradaban Indonesia, permusyawaratan dan perwakilan itu adalah di bawah pimpinan hikmah-kebijaksanaan (dari) yang bermusyawarah atau berkumpul dalam persidangan. Yang dimaksud dengan “hikmah kebijaksanaan yang menjadi pimpinan kerakyatan Indonesia” itu, menurut Yamin, “...ialah rasionalisme yang sehat, karena telah melepaskan diri dari anarki, liberalisme dan semangat pejjajaan”.⁴⁵⁰

Selain M. Yamin, pendiri bangsa lainnya, yakni Soepomo dalam sidang BPUPKI ketika itu membandingkan dasar ketatanegaraan di Eropa Barat dan Amerika, Uni Soviet, Jerman era Nazi dan juga Jepang. Pertama-tama Soepomo membandingkan ketatanegaraan di Eropa Barat dan Amerika. Dikatakan oleh Soepomo bahwa ketatanegaraan Eropa Barat dan Amerika didasarkan atas paham individualisme dan liberalisme yang mencakup keberbagai bidang kehidupan seperti ekonomi, sosial, politik dan sebagainya.⁴⁵¹ Karakter seperti itu menurut Soepomo pada kenyataannya memisahkan individu dari masyarakat serta membuat individu menjadi terasing dengan sekitarnya serta berhadapan *vis a vis* dengan negara. Sistem yang demikian itu pada akhirnya akan menyebabkan lahirnya imperialisme dan sistem memeras (*uitbultings system*) serta “membuat kacau-balaunya dunia lahir dan batin”.⁴⁵²

⁴⁵⁰ *Ibid.* Hlm 19-22

⁴⁵¹ Paham tersebut pada prinsipnya merupakan turunan atas ajaran teori individualistik yang diajarkan oleh Thomas Hobbes dan John Locke (abad ke 17), J.J Rousseau (abad ke 18), Herbert Spencer (abad ke 19) dan H.J Laski (abad ke 20).

⁴⁵² *Ibid.* Hlm 52

Soepomo membandingkan hukum kenegaraan Uni Soviet. Menurutnya, hukum kenegaraan Uni Soviet didasarkan atas teori kelas (*class theory*) yang digagas Marx, Engels dan Lenin yang menganggap negara sebagai alat penindasan kelas borjuis penguasa ekonomi terhadap kelas pekerja (proletar) yang posisi ekonominya lebih lemah. Karenanya, Marxisme berorientasi pada penguasaan negara oleh kelas pekerja dalam sistem “diktatur proletariat”. Soepomo mengatakan bahwa sistem kediktatoran ini boleh jadi sesuai dengan tata sosial yang ada di Rusia, namun bertentangan dengan sifat masyarakat Indonesia yang asli.⁴⁵³

Lebih lanjut, Soepomo mengatakan bahwa sistem kenegaraan yang dianggap sesuai dengan corak masyarakat Indonesia adalah sistem kenegaraan nasionalis-sosialis totaliter seperti yang dipraktikkan Nazi Jerman dan sistem Kekaisaran Jepang. Sistem ini menurut Soepomo diilhami dari teori integralistik yang diajarkan Spinoza, Adam Muller, Hegel dan sejumlah pemikir lain. Teori ini dinilai Soepomo sebagai antitesa dua teori sebelumnya karena dalam teori integralistik, negara tidak untuk melayani individu dan bukan untuk kekuasaan satu golongan tertentu, melainkan kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai persatuan.⁴⁵⁴

Dikatakan pula oleh Soepomo bahwa konsekuensi penolakan atas faham individualisme berujung pada penolakan terhadap sistem pemerintah parlemen dan sistem demokrasi Barat. Karenanya, Soepomo juga menolak sistem pemilihan pemimpin berdasarkan demokrasi Barat yang disebutnya sebagai “...sistem yang menyamakan manusia satu dengan lain seperti angka-

⁴⁵³ *Ibid.*

⁴⁵⁴ *Ibid.*

angka belaka yang semua sama harganya”.⁴⁵⁵ Hal senada dikemukakan Yamin yang mengatakan bahwa pemilihan pemimpin di seluruh tingkatan negara dari Pusat sampai daerah hendaknya “dipilih secara Timor dalam permusyawaratan yang disusun oleh rakyat”.⁴⁵⁶

Akhirnya, atas dasar konstruksi pemikiran yang demikian itulah kemudian melahirkan kelembagaan MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*) yang memegang kekuasaan tertinggi negara (*Die gezaamte Staatsgewalt kuueght allein bei de Majelis*),⁴⁵⁷ yang kemudian diterjemahkan dalam bunyi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, dengan komposisi keanggotaan MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan,⁴⁵⁸serta memiliki kewenangan dalam menetapkan UUD 1945, menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN),⁴⁵⁹dan memilih Presiden serta Wakil Presiden dengan suara terbanyak.⁴⁶⁰ Terbentuknya kedudukan, kewenangan hingga komposisi/susunan keanggotaan MPR yang demikian itu tidak lain merupakan hasil pengejawantahan faham cita negara integralistik yang semula diusulkan oleh Soepomo dan pada akhirnya

⁴⁵⁵ *Ibid.* Hlm 62

⁴⁵⁶ *Ibid.* Hlm 23 baca juga Rully Chairul Azwar, *Kedaulatan Rakyat dan Sosio-Demokrasi*, Makalah dalam acara Focus Group Discussion kerjasama Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 11 Mei 2016

⁴⁵⁷ Saldi Isra, Kata Pengantar dalam buku Charles Simabura, *Parlemen Indonesia: Lintasan Sejarah dan Sistemnya*, Rajawali Pers, Yogyakarta, 2011. Hlm v.

⁴⁵⁸ Lihat Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945

⁴⁵⁹ Lihat Pasal 3 Undang-Undang Dasar Tahun 1945

⁴⁶⁰ Lihat Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945

disempurnakan dengan istilah cita negara kekeluargaan sebagai bentuk penolakan atas paham liberalisme dan demokrasi barat.

Dari uraian di atas, secara filosofis begitu terlihat bahwa ada suatu tujuan yang sangat mulia dari *faunding fathers* dalam membentuk kelembagaan MPR dan mendesain kewenangannya sedemikian rupa sehingga sejalan dengan kebudayaan politik di Indonesia.⁴⁶¹ *Faunding fathers* menginginkan agar masyarakat Indonesia terbebas dari dampak negatif atas pemberlakuan paham liberalisme dan demokrasi Barat. Untuk mewujudkan keinginan tersebut, dibentuklah kelembagaan MPR dan menjadikannya sebagai “rumah rakyat” tempat “seluruh masyarakat” Indonesia berkumpul. Oleh karena hakekat MPR pada prinsipnya merupakan “rumah rakyat”, disanalah kemudian dijadikan tempat “seluruh rakyat untuk bermusyawarah” dalam segala hal yang berdampak langsung dengan kepentingan umum, seperti bermusyawarah untuk mencari pemimpin negara, menetapkan garis-garis besar haluan negara agar terwujudnya tujuan nasional yang sepenuhnya ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat, membentuk dan menetapkan aturan dasar yang memberikan perlindungan terhadap hak-hak dasar warga negara, menata kelembagaan negara, melakukan pembatasan kekuasaan, serta menjadi tempat untuk bermusyawarah dalam menyelesaikan berbagai

⁴⁶¹ Dari perdebatan yang terjadi, terlihat pula *faunding fathers* meyakini bahwa Indonesia harus didirikan berdasarkan tradisi asli bangsa Indonesia, tetapi tradisi itu juga harus disesuaikan dengan susunan negara-bangsa dan sistem demokrasi modern. Mereka meyakini pula bahwa demokrasi yang sesuai dengan tradisi asli bangsa Indonesia adalah demokrasi dengan keadilan sosial, yakni suatu demokrasi yang berdasar pada paham kolektivisme yang terwujud dalam sistem permusyawaratan dan perwakilan. Konsep ini diungkapkan dalam prinsip ke 4 Pancasila yang berbunyi: “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.” Baca: Aidul Fitriadi Azhari, *Rekonstruksi Tradisi Bernegara dalam UUD 1945*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014. Hlm.68

permasalahan ketatanegaraan yang menyangkut kepentingan negara dan masyarakat Indonesia.

Namun sangat disayangkan bahwa dalam perjalanannya sejak Indonesia merdeka hingga saat ini, kelembagaan MPR secara nyata masih belum mampu benar-benar menjelma menjadi sebuah lembaga negara sebagaimana yang dicita-citakan oleh *faunding fathers* ketika awal pembentukannya. Hal inilah yang kemudian membuat penulis memandang perlu untuk dilakukannya rekonstruksi terhadap kelembagaan dan kewenangan MPR saat ini.

Gagasan penulis untuk melakukan rekonstruksi terhadap kelembagaan dan kewenangan MPR pada prinsipnya tetap akan didasarkan pada cetak biru pembentukan MPR oleh *faunding fathers* yang tidak lain merupakan pengejawantahan faham cita negara integralistik/kekeluargaan. Setelah itu, penulis juga akan mencoba mengharmonisasikannya dengan dinamika kelembagaan negara saat ini. Hal tersebut dilakukan agar rekonstruksi kelembagaan dan kewenangan MPR yang akan dilakukan tidak saja menghasilkan kelembagaan dan kewenangan MPR baru yang sejalan dengan kelembagaan MPR sebagaimana dicita-citakan oleh *faunding fathers* ketika itu, tetapi juga akan menghasilkan kelembagaan dan kewenangan MPR yang mampu menjawab permasalahan ketatanegaraan yang kini hadir sebagai respon atas perkembangan sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Berkenaan dengan hal tersebut, setidaknya penulis melihat beberapa urgensi dilakukannya rekonstruksi terhadap kelembagaan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Urgensi tersebut kemudian

penulis jabarkan kedalam 3 (tiga) point penting: *pertama* urgensi secara filosofis; *kedua* urgensi secara historis; dan *ketiga* urgensi secara sosiologis-politis.

1. Urgensi Secara Filosofis

Di atas telah penulis uraikan bahwa secara filosofis, kehadiran kelembagaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dengan desain kewenangan yang disesuaikan dengan kebudayaan politik di Indonesia ditunjukkan oleh *faunding fathers* agar masyarakat Indonesia terbebas dari dampak negatif atas pemberlakuan paham liberalisme dan demokrasi Barat. Untuk mewujudkan keinginan tersebut, dibentuklah kelembagaan MPR dan menjadikannya sebagai “rumah rakyat” tempat “seluruh masyarakat” Indonesia berkumpul sekaligus dijadikan tempat mereka untuk “bermusyawarah” dalam segala hal yang berdampak langsung pada kepentingan umum, seperti bermusyawarah untuk mencari pemimpin negara, menetapkan garis-garis besar haluan negara agar terwujudnya tujuan nasional yang sepenuhnya ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat, membentuk dan menetapkan aturan dasar yang memberikan perlindungan terhadap hak-hak dasar warga negara, menata kelembagaan negara, melakukan pembatasan kekuasaan, serta menjadi tempat untuk bermusyawarah dalam menyelesaikan berbagai permasalahan ketatanegaraan yang menyangkut kepentingan negara dan masyarakat Indonesia.

Namun sangat disayangkan bahwa fakta sejarah mengenai kelembagaan MPR justru menunjukkan beberapa catatan yang negatif, *pertama*, meskipun pada tahun 1945 negara Indonesia telah menjadi negara

yang merdeka, kelembagaan MPR ketika itu tidak secara otomatis segera dapat terbentuk. Oleh karena kelembagaan MPR ketika itu belum terbentuk, keberadaannya untuk sementara waktu digantikan oleh suatu Komisi Nasional Pusat (KNP). Sebagai pengganti sementara dari kelembagaan MPR, bukan berarti pula KNP memiliki kewenangan layaknya MPR yang telah didesain sebelumnya. Tugas KNP diawal berdirinya ketika itu hanyalah lembaga yang berperan untuk membantu Presiden yang kedudukannya berada di bawah Presiden. KNP baru dapat menjelma menjadi suatu badan yang berwenang penuh bersama-sama dengan Presiden melaksanakan kekuasaan yang dimiliki oleh MPR setelah 48 hari sejak pendiriannya. Namun begitu, tetap saja kehadiran KNP yang merupakan lembaga pengganti sementara MPR ketika itu belum benar-benar menjelma sebagai “rumah rakyat” dan “tempat bermusyawarahnya rakyat” untuk membawa kesejahteraan bagi rakyat.⁴⁶²

Kedua, keberadaan MPR baru terlihat pasca dikeluarkannya dekrit Presiden 5 Juli 1959. Ketika itu MPR yang dibentuk adalah MPR Sementara (MPRS). Selama dua era (Orde Lama dan Orde Baru), fakta sejarah menunjukkan bahwa MPRS juga belum mampu menjelma sebagai sebuah lembaga sebagaimana dicita-citakan oleh *founding fathers*. Dalam hal keanggotaan, selama dua era tersebut MPRS tidak pernah benar-benar menjadi “rumah rakyat” yang memperlihatkan “jelmaan rakyat”. Hal ini terjadi karena banyaknya anggota MPRS yang diangkat oleh Presiden

⁴⁶² Hal ini dapat dilihat dari pengamatan penulis terhadap beberapa literatur yang menjelaskan mengenai KNP. Pada prinsipnya KNP ketika itu tetap saja diposisikan sebagai lembaga yang tugasnya hanya sebatas membantu Presiden tanpa mampu melaksanakan tugas dan kewenangan MPR secara penuh.

dibandingkan dengan anggota yang dipilih oleh rakyat melalui proses pemilihan umum. Meskipun praktek ini tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD dan dilakukan berdasarkan undang-undang, namun motifnya tidak sesuai dengan faham cita negara integralistik/kekeluargaan yang tertuang dalam UUD.⁴⁶³

Oleh karena keanggotaan MPRS tersebut lebih banyak diisi oleh orang-orang yang diangkat Presiden, praktis membuat kelembagaan MPRS yang notebenanya merupakan lembaga tertinggi negara hanya mampu menjelma sebagai lembaga negara yang diposisikan berada dibawah Presiden. Hal ini kemudian diperparah dengan fakta sejarah lainnya yang menunjukkan bahwa MPRS ketika itu belumlah dapat dikatakan menjalankan tugas dan kewenangannya sesuai sebagaimana diamanatkan UUD 1945. MPRS ketika itu justru terlihat menjalankan tugas dan kewenangannya sesuai dengan keinginan Presiden. Hal ini dapat dibuktikan dengan keluarnya beberapa ketetapan yang nilainya bertentangan dengan UUD 1945, diantaranya adalah Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 yang memberikan kekuasaan penuh kepada Presiden untuk melaksanakan putusan-putusan MPRS dan mengangkatnya sebagai Pangti/PBR serta Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963 yang menetapkan Soekarno sebagai “Pemimpin Besar Revolusi” dan “Presiden Seumur Hidup”.⁴⁶⁴

Ketiga, tidak jauh berbeda dengan kelembagaan MPRS pada Orde Lama dan Orde Baru, MPR hasil pemilu tahun 1971 hingga 1997 pun belum menunjukkan eksistensinya sebagai lembaga yang dicita-citakan oleh

⁴⁶³ Baca Samsul Wahidin, *MPR dari Masa ke Masa*, Bina Aksara, Jakarta, 1986

⁴⁶⁴ Ass. Tambunan, *MPR Perkembangan dan Pertumbuhannya, Satu Pengamatan dan Analisis*, Sinar Harapan, Jakarta, 1991. Hlm. 100

founding fathers. Meskipun secara yuridis keanggotaan MPR ketika itu diisi melalui proses pemilihan umum, namun tidak dapat disangkal bahwa anggota mayoritas MPR masih merupakan hasil pengangkatan dan penunjukan Presiden. Komposisi keanggotaan yang demikian itu praktis membuat kedudukan MPR menjadi lemah dibandingkan dengan Presiden. Alhasil, MPR kembali hanya dijadikan sebagai alat politik oleh Presiden untuk mencapai dan mempertahankan kekuasaan. Salah satu bukti atas hal tersebut yakni ketika Soeharto ditetapkan secara aklamasi sebagai Presiden oleh MPR yang kemudian melahirkan “tradisi calon tunggal Presiden” oleh MPR selama Orde baru.

Keempat, lahirnya gerakan reformasi yang dimotori oleh pemuda dan mahasiswa pada tahun 1998 semakin mempertegas bahwa kelembagaan MPR saat itu belum mampu berperan sebagai lembaga “penjelmaan rakyat” atau lembaga yang mampu menjadi “rumah rakyat” tempat “seluruh rakyat bermusyawarah”. Penurunan Presiden Soeharto merupakan bukti nyata dari sebuah manifestasi bahwa Presiden pilihan MPR ternyata tidak sejalan dengan kehendak rakyat.

Kelima, pasca turunnya Presiden Soeharto yang kemudian digantikan oleh Presiden Habibie, dilakukanlah percepatan pemilihan umum untuk menghasilkan keanggotaan MPR baru yang lebih demokratis. Pemilu ketika itu dilaksanakan pada tahun 1999. Dalam kurun waktu 1999-2002, MPR hasil pemilu 1999 mengadakan 4 (empat) kali Sidang tahunan. Dalam sidang tahunan yang dilaksanakan pada tahun 2001, dilakukanlah perubahan ketiga terhadap UUD 1945 yang membuat kedudukan MPR tidak lagi diposisikan

sebagai Lembaga Tertinggi Negara dan pelaksana tunggal kedaulatan rakyat. Perubahan tersebut berimplikasi pada pengurangan kewenangan MPR. MPR tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden karena kewenangan tersebut kemudian dialihkan kepada rakyat yang dilakukan melalui pemilihan secara langsung. Oleh karena pemilihan Presiden dilakukan melalui pemilihan secara langsung, praktis MPR juga kehilangan kewenangannya dalam membuat GBHN.⁴⁶⁵

Selanjutnya, dalam sidang tahunan 2002 dilakukan perubahan keempat terhadap UUD 1945. Satu perubahan penting dari perubahan keempat tersebut yakni dilakukannya perubahan terhadap komposisi/susunan keanggotaan MPR yang semula terdiri dari DPR, utusan-utusan daerah dan utusan-utusan golongan menjadi hanya terdiri atas DPR dan DPD.

Bagi sebagian kalangan, perubahan kedudukan serta komposisi/susunan keanggotaan MPR menjadi sebuah solusi cerdas untuk menyelesaikan permasalahan berkenaan dengan kekuasaan *powerfull* MPR yang pada akhirnya disalahgunakan oleh penguasa ketika itu. Namun tidak selamanya begitu bagi penulis, secara teori perubahan tersebut justru melenceng dari dasar filosofis pembentukan kelembagaan MPR oleh *founding fathers* yang diilhami dari faham cita negara integralistik/kekeluargaan yang notabenehnya merupakan bentuk penolakan atas faham individualisme dan demokrasi barat.

Diawal telah disampaikan bahwa Indonesia adalah negara yang menganut faham cita negara integralistik/kekeluargaan. Dalam faham

⁴⁶⁵ Lihat Pasal 6A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

tersebut, negara ialah suatu susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, dan segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain serta merupakan persatuan masyarakat yang organis. Yang terpenting dalam faham cita negara integralistik/kekeluargaan ialah negara yang berdasarkan pemikiran integral ialah penghidupan bangsa seluruhnya.⁴⁶⁶

Sebagai konsekuensi atas faham cita negara integralistik/kekeluargaan yang dianut oleh negara Indonesia, kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara⁴⁶⁷ dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dengan komposisi/susunan keanggotaan yang merupakan penjelmaan rakyat menjadi suatu keniscayaan. Hal ini dikarenakan bagi negara yang menganut faham cita negara integralistik/kekeluargaan, negara yang bersangkutan diharuskan memiliki satu lembaga yang menaungi semua lembaga-lembaga negara dalam sistem ketatanegaraannya sebagai puncak dari kekuasaan negara untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dan mewakili kepentingan rakyat secara keseluruhan. Dengan begitu, memposisikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara⁴⁶⁸ sekaligus menjadi “rumah rakyat” dan “tempat bermusyawarahnya seluruh rakyat Indonesia” untuk mengambil suatu keputusan-keputusan penting berkenaan dengan kehidupan negara dan masyarakat adalah harga

⁴⁶⁶ M. Mahfud MD, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001. Hlm. 35. Namun dalam perkembangannya Paham integralistik yang diusung oleh Soepomo ini dikritik oleh Adnan Buyung Nasution dan Marsilam Simanjuntak. Baca Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1995 dan Marsillam Simandjuntak, *Pandangan Negara Integralistik, Sumber, Unsur dan Riwayatnya dalam Persiapan UUD 1945*, Cet 3, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2003

⁴⁶⁷ Dalam penjelasan selanjutnya, akan dijelaskan bahwa dikotomi antara Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga Tinggi Negara tidak akan dipergunakan lagi. Yang akan kemudian digunakan adalah Lembaga Negara dengan kewenangan tertinggi

⁴⁶⁸ *ibid*

mati bagi negara Indonesia yang menganut faham cita negara integralistik/kekeluargaan dan anti liberalisme serta demokrasi barat.

Berbagai uraian di atas telah secara jelas menunjukkan bahwa kelembagaan MPR dari waktu ke waktu belum mampu menjelma menjadi kelembagaan MPR sebagaimana dicita-citakan oleh *faunding fathers*. Oleh karena itu, secara filosofis rekonstruksi terhadap kelembagaan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi penting untuk dilakukan dalam rangka upaya mewujudkan kelembagaan MPR sebagaimana dicita-citakan tersebut, yakni MPR yang diposisikan sebagai “rumah rakyat”, “penjelmaan rakyat” dan “tempat seluruh rakyat” bermusyawarah guna mengambil keputusan-keputusan penting berkenaan dengan kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Bagaimanapun, upaya tersebut dilakukan dengan tujuan sepenuhnya untuk menghadirkan kemaslahatan bagi masyarakat Indonesia.

2. Urgensi secara Historis.

Sebagai bentuk penolakan atas paham liberalisme dan demokrasi Barat serta sebagai bentuk pengejawantahan faham cita negara integralistik/kekeluargaan, sebagaimana dikatakan di atas bahwa *faunding fathers* menggagas secara ideal kelembagaan MPR menjadi sebuah lembaga “penjelmaan rakyat”. Oleh karena hakekat kelembagaan MPR merupakan penjelmaan rakyat, MPR digagas tidak saja berisi representasi pandangan politik yang ada di masyarakat, namun juga berisikan wakil-wakil rakyat dari seluruh daerah dan juga golongan-golongan yang ada di masyarakat.

Namun sangat disayangkan bahwa pada kenyataannya, dari waktu ke waktu MPR tidak pernah benar-benar menjadi lembaga perwujudan rakyat sesungguhnya. Komposisi keanggotaan MPR yang idealnya merupakan “jelmaan rakyat” menjadi timpang karena banyaknya anggota yang ditunjuk dibandingkan yang dipilih langsung oleh rakyat melalui proses pemilihan umum. Tidak heran jika hal ini kemudian menimbulkan masalah terkait sejauh mana eksistensi MPR benar-benar merupakan “penjelmaan seluruh rakyat Indonesia” yang melaksanakan secara penuh kedaulatannya. Praktik di lapangan, fakta sejarah justru memperlihatkan bahwa kelembagaan MPR bekerja atas nama rakyat namun tidak ditujukan untuk kepentingan rakyat, melainkan untuk kepentingan penguasa ketika itu.

Pertanyaan yang kemudian muncul, apakah dalam hal ini *faunding fathers* telah mengambil langkah yang salah dengan membentuk kelembagaan MPR dengan kedudukan, kewenangan serta komposisi/susunan keanggotaan yang demikian itu sehingga menghasilkan kehidupan bernegara yang justru tidak sejalan dengan kehendak rakyat? Ataukah ada faktor lain yang membuat kelembagaan MPR yang pada dasarnya sudah ideal dalam hal kedudukan dan kewenangannya namun tidak bekerja sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945?

Berkenaan dengan hal tersebut, jika ditinjau dari semangat pembentukannya, kelembagaan MPR dengan kedudukan, kewenangan serta komposisi/susunan keanggotaan sebelum dilakukannya perubahan ketiga dan keempat UUD 1945 dapat dikatakan telah sejalan dengan faham cita negara integralistik/kekeluargaan yang dianut oleh negara Indonesia sejak awal

kemerdekaannya. Tidak hanya itu, kedudukan, kewenangan serta komposisi/susunan keanggotaannya pun juga telah sejalan dengan semangat anti liberalisme dan demokrasi barat yang dikhawatirkan oleh *faunding fathers* akan memberi dampak negatif kepada seluruh masyarakat Indonesia. Dengan kata lain, penulis ingin mengatakan bahwa tidak ada suatu permasalahan berkenaan dengan kedudukan, kewenangan dan komposisi/susunan keanggotaan MPR jika ditinjau dari sudut pandang teori atau filosofi pembentukannya.

Hanya saja, penulis menemukan fakta sejarah menarik yang menyimpulkan bahwa semangat penyelenggara negara (dalam hal ini adalah pemerintah/Presiden) ketika itulah yang membuat kelembagaan MPR tidak mampu menjelma menjadi kelembagaan sebagaimana yang dicita-citakan oleh *faunding fathers* sejak awal pembentukannya. Berbagai bentuk sikap politik penyelenggara negara ketika itu pada akhirnya mengakibatkan kelembagaan MPR tidak mampu benar-benar menjadi lembaga yang notabenehnya merupakan “rumah rakyat”, “jelmaan rakyat” dan “tempat seluruh rakyat untuk bermusyawarah” guna mengambil keputusan-keputusan penting dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.

Beberapa sikap politik penyelenggara negara yang menghambat kelembagaan MPR untuk menjadi lembaga yang ideal ketika itu adalah *pertama*, di Orde Lama dan Orde Baru, kewenangan untuk mengangkat atau mengurangi anggota MPRS yang berasal dari utusan golongan ada di tangan Presiden. Sebagaimana dikatakan diawal, meskipun praktek ini tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD dan dilakukan berdasarkan undang-undang,

namun motifnya tidak sesuai dengan faham cita negara integralistik/kekeluargaan yang tertuang dalam UUD. Memberi wewenang kepada Presiden untuk mengangkat utusan golongan sama halnya dengan membuka peluang penyalahgunaan wewenang karena Presiden hanya akan mengangkat golongan atau orang yang akan menyokong Presiden atau kepentingan politik Presiden.

Terbukti, oleh karena kewenangan untuk mengangkat atau mengurangi anggota MPRS yang berasal dari utusan golongan ada di tangan Presiden, hal ini membuat golongan-golongan tertentu berusaha sekuat tenaga untuk mendudukkan personil-personilnya sedemikian rupa sehingga posisi-posisi vital diduduki oleh golongan yang memiliki kedekatan khusus dengan Presiden. Presidenpun terlihat tidak ingin melewatkan kesempatan tersebut. Dengan berbagai cara, Presiden mencoba untuk mengambil manfaat dari keberadaan utusan-utusan golongan yang telah diangkat olehnya. Keadaan tersebut kemudian berakibat jauh, Presiden hingga golongan-golongan sebagaimana dimaksud berusaha sekuat tenaga untuk memasukkan aspirasi politisnya ke dalam produk-produk MPRS. Hal ini mengakibatkan keluarnya produk-produk MPRS yang nilainya bertentangan dengan UUD 1945. Beberapa contoh produk MPRS ketika itu yang bagi penulis bertentangan dengan UUD 1945 yakni Ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 yang memberikan kekuasaan penuh kepada Presiden untuk melaksanakan putusan-putusan MPRS dan mengangkatnya sebagai Pangti/PBR serta Ketetapan

MPRS No. III/MPRS/1963 yang menetapkan Soekarno sebagai “Pemimpin Besar Revolusi” dan “Presiden Seumur Hidup”.⁴⁶⁹

Kedua, di tahun 1971 hingga 1977, terbentuklah kelembagaan MPR hasil pemilihan umum pada Orde Baru yang diselenggarakan secara berkala setiap lima tahun sekali. Meskipun secara yuridis keanggotaan MPR ketika itu tersusun melalui proses pemilihan umum, namun tidak dapat di sangkal bahwa anggota mayoritas MPR merupakan hasil pengangkatan dan penunjukan Presiden.

Penulis mencoba mencontohkannya dengan keanggotaan MPR hasil pemilihan umum tahun 1971. Berdasarkan Pasal 10 ayat 3 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, dikatakan bahwa keanggotaan MPR ditetapkan dua kali jumlahnya dari anggota DPR (460). Praktis keanggotaan MPR ketika itu adalah sebanyak 920 orang. Jumlah tambahan anggota MPR berasal dari 130 orang utusan daerah yaitu Gubernur, Panglima Kodam dan Korem yang diangkat berdasarkan Surat Keputusan Presiden Nomor 83/M Tahun 1972. Presiden juga menetapkan 123 kursi tambahan partai politik di MPR, 155 adalah orang Golkar ABRI dan 52 Golkar non-ABRI sebagai Utusan Golongan.⁴⁷⁰

Besarnya jumlah yang diangkat tersebut, praktis MPR didominasi oleh “*all Presiden't mens*”. Hal yang demikian itu akhirnya kembali membawa dampak negatif terhadap kehidupan bernegara di Indonesia. Keluarnya produk-produk MPR yang bernilai bertentangan dengan UUD 1945 seakan menjadi tradisi. Satu diantaranya adalah melalui Sidang Umum MPR 1-11

⁴⁶⁹ Ass. Tambunan, *MPR Perkembangan...Op.Cit.* Hlm. 100

⁴⁷⁰ Aisyah Amimi, *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*, Pancur Siwah, 2004. Hlm. 261. Baca juga Rully Chairul Azwar, *Kedaulatan Rakyat...Loc.Cit*

Maret 1973, Soeharto ditetapkan secara aklamasi sebagai Presiden. Inilah yang kemudian melahirkan “tradisi calon tunggal Presiden” oleh MPR selama Orde Baru.

Contoh lain yakni keanggotaan MPR hasil pemilihan umum 1987. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985, pada intinya dikatakan bahwa dari total 1000 anggota MPR, 500 diantaranya merupakan anggota yang berasal dari DPR. Dari 500 anggota DPR tersebut, 100 orang yang berasal dari militer/ ABRI berhak menjadi anggota DPR dan mereka diangkat oleh Presiden.⁴⁷¹ Secara teori, hal ini tidak saja bertentangan dengan UUD 1945, melainkan juga bertentangan dengan sistem badan perwakilan demokratis karena DPR adalah wadah perwakilan politik. Selain itu, hal ini juga praktis membuat keanggotaan MPR yang diisi melalui jalur pemilihan umum hanya berjumlah 400 orang atau 40% dari total keanggotaan MPR. Sementara 600 orang atau 60% lainnya merupakan anggota MPR yang diangkat oleh Presiden.

Fakta sejarah tersebut membuat Ismail Suny menamakan sistem perwakilan rakyat di MPR ketika itu sebagai “Demokrasi 40%” karena hanya 40% anggota MPR saja yang benar-benar dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Lebih lanjut, Ismail Suny juga mengatakan bahwa sistem representasi atau keterwakilan rakyat di era tersebut bahkan lebih buruk

⁴⁷¹ Kerancuan ini terjadi karena pengaturan mengenai susunan dan mekanisme pengisian anggota MPR dan DPR sepenuhnya diserahkan kepada undang-undang. Akibatnya, segala sesuatu tergantung pada kekuatan politik dominan yang akan menentukan isi undang-undang. Pada periode tertentu, anggota DPR yang diangkat terdiri dari anggota ABRI dan Sipil. Diwaktu lain hanya TNI.

dibanding era kolonial Belanda, karena jumlah anggota *Volkstraat* yang dipilih ketika itu mencapai angka 70%.⁴⁷²

Mengutip pendapat Dahlan Thaib, susunan keanggotaan MPR yang seharusnya menjelmakan rakyat tapi kenyataannya justru didominasi oleh “orang-orangnya” Presiden memberikan indikasi adanya penafsiran Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang cenderung menyimpang, terutama makna kata “ditambah” yang kemudian dijabarkan atau diartikan dengan maksud “sama”. Dengan tafsir yang demikian itu, praktis memunculkan makna bahwa “semua unsur tambahan anggota MPR yang dimungkinkan dalam pengangkatan, jumlahnya sama dengan jumlah anggota DPR.”⁴⁷³

Padahal sebenarnya, Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 telah secara jelas dan tegas memberikan bobot keanggotaan MPR kepada DPR sebagai inti atau elemen pokok pelaksana kedaulatan rakyat. Dengan kata lain, apabila inti atau elemen pokok MPR adalah wakil-wakil rakyat (anggota DPR) yang dihasilkan dari suatu pemilihan umum, berarti hal tersebut telah sejalan dan memenuhi tuntutan asas kedaulatan rakyat yang dianut oleh UUD 1945 sebelum perubahan. Namun sebaliknya, apabila inti elemen pokok MPR tidak diberikan kepada wakil-wakil rakyat, sudah barang tentu hal tersebut merupakan suatu penyimpangan.⁴⁷⁴

Beberapa sikap politik penyelenggara negara sebagaimana penulis uraikan di atas menunjukkan bahwa komposisi/susunan keanggotaan MPR ketika itu justru dikuasai oleh orang-orang yang berkepentingan, bukan orang-

⁴⁷² Deny J.A, *Visi Indonesia Baru Setelah Reformasi 1998*. LKIS. Hlm 46-47 dalam Rully Chairul Azwar, *Kedaulatan Rakyat dan Sosio-Demokrasi...*, *Op.Cit*

⁴⁷³ Dahlan Thaib, *Konsepsi Kedaulatan Rakyat...*, *Op.Cit*. Hlm. 246

⁴⁷⁴ *Ibid.*

orang yang secara murni duduk di sana untuk memenuhi kehendak rakyat. Alhasil, kelembagaan MPR yang notabeneanya merupakan “rumah rakyat” yang diharapkan mampu membawa kesejahteraan bagi rakyat, akhirnya hanya menjelma sebagai “rumah penguasa” yang justru membawa penderitaan bagi rakyat.

Berkenaan dengan hal tersebut, kiranya perlu membaca kembali pesan para *faunding fathers* yang tertuang dalam Penjelasan UUD 1945 yang antara lain tertulis sebagai berikut:

*“Yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hidupnya negara ialah semangat, semangat para penyelenggara, semangat para pemimpin pemerintahan. Meskipun dibikin UUD yang menurut kata-katanya bersifat kekeluargaan, apabila semangat penyelenggara negara, para pemimpin pemerintah itu bersifat perseorangan, UUD tadi tentu tidak ada artinya dalam praktek. Sebaliknya, meskipun UUD itu tidak sempurna, akan tetapi jikalau semangat para penyelenggara negara baik, UUD itu tentu tidak akan merintang jalannya negara”*⁴⁷⁵

Pesan para *faunding fathers* yang tertulis kurang lebih 70 tahun lalu ini ternyata sejalan dengan pendapat Robert Dahl setelah ia mempelajari perkembangan demokrasi dalam periode 2.500 tahun, yaitu sejak Plato dan Aristoteles. Robert Dahl mengatakan:

*“Most of the basic problems of a country cannot be solved by constitutional design. No constitution will preserve democracy in a country where the underlying conditions are highly unfavorable. A country where underlying condition are highly favorable can preserve its basic democratic institution under a great variety of constitutional arrangement”*⁴⁷⁶

⁴⁷⁵ Sekretaris Jenderal MPR RI, *UUD Negara RI 1945*, Jakarta, 2000. Hlm. 13

⁴⁷⁶ Robert Dahl, *On Democracy*, New Heaven, Yale Univ, Press, 1998. Hlm. 139. Dalam Soedijarto, *Sistem Perwakilan yang Sesuai dengan Kepentingan Tetap Tegaknya NKRI dan Tercapainya Cita-Cita Membangun Negara Kebangsaan Indonesia*. Makalah, disampaikan dalam Diskusi Panel “Struktur Perwakilan yang Tepat bagi Indonesia, CINAPS bekerjasama dengan FUG MPR-RI, Jakarta, 2 Maret 2002. Hlm. 83 disampaikan kembali dalam *Focus Group Discussion* kerjasama Lembaga Pengkajisan (Lemkaji) MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 11 Mei 2016

Persamaan kedua pandangan tersebut merupakan bukti bahwa desain UUD tidak menjamin keterlaksanaan cita-cita demokrasi dan tidak dapat memecahkan masalah dasar suatu negara. Yang menentukan adalah semangat penyelenggara negara dan kondisi yang “*favorable*” untuk demokrasi. Selanjutnya, bertitik tolak dari pesan *founding fathers* dan kesimpulan studi Robert Dahl kiranya dapat disimpulkan bahwa kurang atau belum berjalannya tradisi konstitusional yang demokratis bukan terjadi karena pendiri Republik menganut sistem MPR sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan karena semangat para elite dan kondisi politik ketika itu belum memadai untuk beroperasinya sistem demokrasi secara baik.

Penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh “kelembagaan MPR” dan berdampak negatif terhadap kehidupan masyarakat di Indonesia ketika itu bukan terjadi karena MPR didesain sebagai lembaga tertinggi negara dengan kewenangan yang begitu besar, melainkan terjadi sebagai akibat belum beroperasinya sistem demokrasi secara baik yang dilakukan oleh para penyelenggara negara ketika itu. Hal ini kemudian membuat kelembagaan MPR sangat mudah untuk “ditunggangi” oleh kepentingan-kepentingan politik penyelenggara negara yang pada akhirnya membuat MPR secara kelembagaan menjadi “tersangka” atas apa yang sebenarnya tidak dilakukannya.

Namun meskipun dapat dikatakan bahwa budaya demokrasi di Indonesia belum begitu matang, hal tersebut tidak lantas mengecilkan diri untuk terus melakukan berbagai pembenahan. Haruslah diketahui bahwa ide pemerintahan Republik yang demokratis memang baru dikenal tahun 1945 dan mulai dicoba diterapkan mulai tahun 1950. Dengan masih begitu mudanya usia

demokrasi di Indonesia, menjadi hal yang mustahil jika saat ini negara Indonesia menginginkan menjadi negara yang memiliki tingkat kematangan sistem politik demokratis diatas rata-rata. Menurut Robert Dahl, untuk mencapai ke tingkat kematangan stabilnya sistem politik demokratis disuatu negara (dicontohkan pada negara Amerika Serikat), dibutuhkan waktu sekitar 2 abad lamanya.

Karena itu, sangatlah bijaksana bagi kita untuk memantapkan kembali suatu sistem demokrasi yang diilhami dari faham cita negara integralistik/kekeluargaan yang telah dirancang oleh *faunding fathers* ketika itu dengan cara melakukan rekonstruksi terhadap kelembagaan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Rekonstruksi menjadi hal yang harus dan penting untuk dilakukan karena memang pada prinsipnya, fakta sejarah telah membuktikan bahwa secara teori dan filosofis, tidak terdapat suatu masalah dengan konstruksi kelembagaan dan kewenangan MPR ketika itu. Yang membuat kelembagaan MPR “terkesan” menjadi lembaga yang “bersalah” tidak lain sebagai akibat dari belum beroperasinya sistem demokrasi secara baik yang dilakukan oleh para penyelenggara negara ketika itu.

3. Urgensi Sosiologis-Politis.

Naskah asli UUD 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan MPR sebagai penyelenggara kedaulatan rakyat (kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR). Penjelasan UUD 1945 memberi arti bahwa Majelis ialah penyelenggara negara yang tertinggi. Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara. Selanjutnya Penjelasan Pasal 3 menyebutkan “*Oleh karena MPR memegang*

kedaulatan negara maka kekuasaannya tidak terbatas...". Selama Orde Baru, kedudukan tertinggi ini diberi nama Lembaga Tertinggi Negara, sedangkan lembaga negara lainnya (Presiden, DPR, DPA, BPK dan MA) adalah Lembaga Tinggi Negara.⁴⁷⁷ Dalam praktek, sebutan bagi Lembaga Tertinggi Negara dengan kekuasaan tidak terbatas dipergunakan sebagai alat antara lain, memperbesar kekuasaan Presiden di luar ketentuan UUD 1945, seperti Tap MPR yang memberikan kekuasaan Presiden demi pembangunan. Di samping itu, kekuasaan tidak terbatas telah dipergunakan untuk membuat berbagai ketetapan diluar wewenang MPR dan diluar materi muatan serta tata cara yang ditentukan dalam UUD. Hal yang sama terjadi pada masa sebelumnya, yakni Orde Lama, seperti pengangkatan Presiden Soekarno menjadi Presiden seumur hidup. Praktek ketatanegaraan ini merupakan pelanggaran terhadap UUD dan semuanya dianggap bersumber dari penyalahgunaan arti MPR sebagai penyelenggara negara tertinggi yang memegang kedaulatan negara dan disertai kekuasaan tidak terbatas.

Walaupun pada pembahasan sebelumnya telah penulis jelaskan secara rinci bahwa pelanggaran terhadap UUD yang bersumber pada penyalahgunaan wewenang MPR bukanlah menjadi suatu kesalahan MPR secara kelembagaan, melainkan merupakan akibat dari belum beroperasinya sistem demokrasi secara baik yang dilakukan oleh para penyelenggara negara ketika itu, namun pada akhirnya munculah tuntutan reformasi yang dimotori oleh pemuda dan para mahasiswa. Tuntutan reformasi kemudian menyebabkan MPR (pasca reformasi) memutuskan untuk meniadakan Pasal 1

⁴⁷⁷ Baca Bagir Manan, *DPR, DPR dann MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.

ayat (2) UUD 1945 lama dan diganti menjadi: *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut UUD* (perubahan ketiga).

Perubahan tersebut mengisyaratkan bahwa kedudukan MPR tidak lagi sebagai Lembaga Tertinggi Negara dan tidak lagi memegang kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.⁴⁷⁸ Dengan kata lain, MPR pasca perubahan UUD 1945 merupakan lembaga negara yang sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya seperti: Presiden, DPR, BPK, MA, MK, dan KY.⁴⁷⁹

Perubahan kedudukan tersebut juga berimplikasi pada kewenangan dan keanggotaan MPR. Dalam hal kewenangan, MPR kini tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden, tidak lagi berwenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya selama tidak ada usulan dari DPR setelah MK memeriksa, mengadili dan memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden bersalah, serta tidak lagi berwenang membuat dan menetapkan GBHN.⁴⁸⁰ Wewenang yang masih melekat pada MPR adalah mengubah dan menetapkan UUD 1945⁴⁸¹, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden,⁴⁸² dan memberhentikan Presiden

⁴⁷⁸Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007. Hlm 95

⁴⁷⁹ Dapat kita lihat dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD: "MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara". Demikian pula dalam Ketetapan MPR Nomor II/MPR/2003 tentang Perubahan Kelima Atas Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999 yang semula berbunyi "Majelis adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dan merupakan lembaga tertinggi negara, pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat", diubah menjadi selengkapnya berbunyi "Majelis adalah lembaga negara, pemegang, dan pelaksana kedaulatan rakyat menurut ketentuan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945".

⁴⁸⁰ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) adalah penyebutan bagi Undang-Undang Dasar Tahun 1945 hasil perubahan

⁴⁸¹ Lihat Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁴⁸² Lihat Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD⁴⁸³. Sementara dalam hal keanggotaan, yang semula MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang, kini keanggotaan MPR hanya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dalam undang-undang.⁴⁸⁴

Kedudukan dan kewenangan MPR yang demikian itu memunculkan suatu pertanyaan tentang siapa kemudian yang memainkan peran sebagai pelaksana kedaulatan rakyat di Indonesia? Dibalik keaburan mengenai siapa lembaga yang bertugas menjalankan kedaulatan rakyat tersebut, Bagir Manan berpendapat bahwa dekonstruksi terhadap kelembagaan MPR menjadikan MPR bukan lagi sebagai satu-satunya lembaga yang memainkan peran sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintah (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk serta bertanggungjawab kepada rakyat.⁴⁸⁵

Sebagaimana dikatakan pada pembahasan sebelumnya, selain alasan untuk menyudahi praktik penyelewengan yang dilakukan MPR oleh karena kekuasaannya yang begitu besar ketika itu,⁴⁸⁶ mendudukan MPR tidak lagi sebagai satu-satunya lembaga yang berperan sebagai pelaksana kedaulatan

⁴⁸³ Lihat Pasal 3 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁴⁸⁴ Lihat Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁴⁸⁵ Bagir Manan, *DPR, DPR dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003. Hlm. 74

⁴⁸⁶ Salah satu bentuk penyelewengan yang dilakukan oleh MPR ketika itu adalah pemberian kekuasaan tidak terbatas kepada Presiden melalui TAP MPR Nomor. V/MPR/1998 tentang Pemberian Tugas dan Wewenang Khusus kepada Presiden/Mandataris MPR dalam Rangka Penyuksesan dan Pengamanan Pembangunan Nasional Sebagai Pengamalan Pancasila. Dalam Putera Astomo, *Hukum Tata Negara...*, *Op.Cit.* Hlm. 172

rakyat juga dimaksudkan agar di antara lembaga negara bisa saling mengawasi dan mengimbangi.

Di awal-awal tahun pasca perubahan kedudukan, komposisi/susunan keanggotaan hingga kewenangan MPR, tujuan sebagaimana yang diharapkan dari perubahan tersebut dapat dikatakan cukup tercapai. Hal ini terlihat dari semakin efektifnya mekanisme saling mengawasi diantara lembaga-lembaga negara yang berujung pada hilangnya praktik-praktik penyalahgunaan kekuasaan sebagaimana yang terjadi pada Orde Lama dan Orde Baru.⁴⁸⁷

Namun, seiring perkembangan dinamika ketatanegaraan di Indonesia, beberapa permasalahan sebagai akibat dari perubahan kedudukan, komposisi/susunan keanggotaan dan kewenangan MPR justru bermunculan. Permasalahan-permasalahan sebagaimana penulis maksud *pertama*, persoalan dengan hadirnya beberapa lembaga negara yang tidak diawasi oleh lembaga setingkat maupun oleh rakyat secara langsung. Lembaga yang penulis maksud seperti MA, MK maupun KY. Perlu diketahui bahwa semula, KY merupakan lembaga yang diberikan kewenangan untuk mengawasi perilaku hakim (MA dan MK), namun sejak jatuh putusan dikabulkannya permohonan *judicial review* oleh MK, kewenangan mengawasi perilaku hakim sudah dinyatakan inskonstitusional dan tidak berlaku lagi.⁴⁸⁸ Dengan demikian, ada kekosongan aturan hukum untuk mengawasi perilaku hakim secara ekstern. Sebaliknya, KY sebagai lembaga yang bertugas untuk menjaga dan

⁴⁸⁷ Meskipun tidak benar-benar hilang, setidaknya penyalahgunaan kekuasaan sebagaimana yang terjadi pada era Orde Lama dan Orde baru sudah tidak ditemukan lagi pasca dilakukannya perubahan tersebut.

⁴⁸⁸ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006

menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim⁴⁸⁹ pun merupakan lembaga yang sampai saat ini belum diberikan pengawasan terhadapnya baik oleh lembaga setingkat maupun oleh rakyat secara langsung.

Kedua, persoalan dengan “absen”nya lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan konflik yang terjadi antar lembaga negara, antara lembaga negara dengan komisi negara atau antar komisi negara yang tidak termasuk kedalam kualifikasi sengketa kewenangan lembaga negara. Sebagai contoh adalah ketika MK mengeluarkan suatu putusan namun putusan tersebut tidak segera dilaksanakan oleh lembaga yang seharusnya melaksanakan putusan tersebut. Di awal tahun 2015 lalu, hal ini sempat terjadi manakala ketika MK memberikan putusan yang bersifat *final* dan mengikat terkait upaya peninjauan kembali (PK) dapat dilakukan lebih dari sekali. Namun dalam praktiknya, putusan tersebut tidak segera dilaksanakan oleh pelaksana undang-undang baik MA, Kepolisian, Kejaksaan maupun Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)⁴⁹⁰. Sebagaimana kita ketahui bahwa dalam sebuah negara hukum, tidak boleh ada suatu problem hukum yang tidak ada lembaga yang berwenang menyelesaikannya.

Ketiga, persoalan hubungan antara MPR dan Presiden dalam rangka pelaksanaan kedaulatan rakyat. Sebagaimana diketahui bahwa ketika MPR masih berkedudukan sebagai Lembaga Tertinggi Negara, Presiden adalah mandataris MPR. Dengan begitu, atas nama MPR Presiden menjalankan

⁴⁸⁹ Lihat Pasal 24B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁴⁹⁰ sp.beritasatu.com/politikdanhukum/putusan-mk—tidak-segera-dilaksanakan-pemerintah-gunakan-pp-sebagai-jalan-tengah/74559 [Diakses pada 6 Oktober 2016]

haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh MPR. Pelaksanaan haluan negara tersebut juga diiringi dengan pertanggungjawaban yang harus diberikan oleh Presiden kepada MPR diakhir masa jabatannya.

Kini, oleh karena MPR tidak lagi diposisikan sebagai Lembaga Tertinggi Negara yang berwenang untuk memilih Presiden, praktis MPR juga tidak lagi berwenang menyusun GBHN sebagai arah gerak Presiden dalam melaksanakan penyelenggaraan negara. Dengan kata lain, Presiden memiliki hak untuk menentukan arah tersendiri dalam melaksanakan pembangunan nasional yang dibuat olehnya, disetujui bersama-sama dengan DPR dan ditetapkan melalui undang-undang. Arah pembangunan nasional inilah yang saat ini akrab dikenal sebagai Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang kemudian diturunkan menjadi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).

Pertanyaan yang kemudian muncul, sudahkan RPJPN dan/atau RPJMN tersebut merepresentasikan kehendak rakyat sekaligus dapat menjadi bentuk pengejawantahan kedaulatan rakyat secara ideal? Bukankah Presiden dan DPR merupakan kelembagaan politik yang bisa jadi dalam penyusunan RPJPN, terjadi suatu transaksi-transaksi politik yang justru berpotensi menciderai hakekat kedaulatan rakyat? Kemudian, bagaimana cara masyarakat dalam menuntut kedaulatannya berkenaan dengan upaya mereka untuk melakukan monitoring dan evaluasi terhadap RPJPN dan/atau RPJMN yang telah dijalankan oleh Presiden? Pertanyaan-pertanyaan inilah yang sekiranya sampai saat ini masih menjadi pertanyaan yang sangat sulit untuk dijawab secara obyektif.

Keempat, keanggotaan MPR saat ini belum mewakili seluruh elemen masyarakat sehingga membuat kelembagaan MPR belum menjadi “penjelmaan rakyat” yang sesungguhnya. Hal ini karena meskipun anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, dalam kenyataannya sebagian dari mereka yang mewakili daerah dengan menjadi anggota DPD merupakan orang-orang yang sebelumnya aktif di partai politik dan pernah menjadi anggota DPR yang diusung oleh partai politik tertentu. Masih terdapat golongan masyarakat yang belum terwakili dalam keanggotaan MPR. Golongan masyarakat yang belum terwakili tersebut misalnya golongan masyarakat dari unsur keagamaan, kesatuan masyarakat hukum adat, dan masyarakat yang mempunyai aspirasi tertentu. Jika kita konsisten pada semangat pembentukan MPR yang sengaja dibentuk agar mampu menjadi “rumah rakyat” dan “penjelmaan rakyat”, sudah seharusnya komposisi/susunan keanggotaannya mencerminkan atau merepresentasikan seluruh rakyat Indonesia.

Berbagai persoalan yang penulis uraikan di atas sudah barang tentu merupakan dampak panjang dari perubahan kedudukan, komposisi/susunan keanggotaan dan kewenangan MPR dalam perkembangan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Oleh karena itu, sebagai respon terhadap persoalan tersebut maka rekonstruksi terhadap kelembagaan dan kewenangan MPR menjadi suatu keharusan. Kebutuhan untuk melakukan penyesuaian kembali kelembagaan dan kewenangan MPR terhadap kondisi sosiologis-politis yang terjadi saat ini menjadi harga mati yang harus dibayar dalam rangka pembenahan sistem ketatanegaraan Indonesia, memperbaiki hubungan

antara rakyat sebagai pemilik kedaulatan dan negara sebagai pelaksana kedaulatan serta mewujudkan stabilitas politik antar lembaga negara.

B. *Ius Constituendum* kelembagaan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Pada pembahasan sebelumnya, telah dijelaskan bahwa baik secara filosofis, historis maupun sosiologis-politis, rekonstruksi terhadap kelembagaan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi sebuah kebutuhan yang mendesak untuk dilakukan saat ini. Dalam upaya melakukan rekonstruksi terhadap kelembagaan dan kewenangan MPR tersebut, terdapat beberapa hal yang menjadi perhatian penulis, *pertama*, penulis menjadikan paham cita negara integralistik/kekeluargaan sebagai ide dasar atau *grand design* dalam upaya merekonstruksi beberapa hal sebagaimana dimaksud; *kedua*, ide dasar tersebut kemudian akan penulis harmonisasikan dengan dinamika kelembagaan negara dan ketatanegaraan Indonesia saat ini; dan *ketiga*, sesuai dengan istilah yang penulis gunakan yakni “rekonstruksi”, maka dalam upaya merekonstruksi tersebut terdapat hal-hal primer (yang saat ini melekat pada kelembagaan MPR) yang tetap akan penulis pertahankan dalam upaya membangun kembali kelembagaan dan kewenangan MPR. Hal ini sejalan dengan kewajiban dari seorang rekonstruktor, yakni memperbaiki hal-hal yang telah runtuh, memperkuat kembali sendi-sendi yang telah lemah dan memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakter asli dari obyek yang direkonstruksi.

Berangkat dari urgensi rekonstruksi dan beberapa hal yang penulis perhatikan dalam upaya merekonstruksi tersebut, maka berikut penulis uraikan *ius constituendum* kelembagaan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang menurut penulis relevan untuk diterapkan dengan dinamika ketatanegaraan Indonesia saat ini.

1. Kelembagaan

- a. Kedudukan

Berbicara mengenai kedudukan kelembagaan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini, tidak dapat dinafikan bahwa bergesernya kedudukan kelembagaan MPR yang semula diposisikan sebagai Lembaga Tertinggi Negara, kini hanya diposisikan sebagai Lembaga Tinggi Negara merupakan suatu akibat dari diubahnya ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Semula, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (naskah asli) menentukan, “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR”. Ketentuan tersebut mengandung arti bahwa MPR merupakan Lembaga Tertinggi Negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat secara penuh.⁴⁹¹ Namun, dalam perubahan ketiga yang terjadi pada tahun 2001 lalu, Pasal 1 ayat (2) kemudian diubah menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, yang praktis membuat MPR

⁴⁹¹ Sri Soemantri, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebagai Produk MPR*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dan Mata Kuliah Ilmu Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, 23 Februari 1987. Hlm 7, dalam Kuntana Magnar, *Alat Perlengkapan Macam Apa MPR itu?*, artikel hukum dalam *Interaksi Konstitusi dan Politik: Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri*, Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 2016. Hlm 61

tidak lagi diposisikan sebagai Lembaga Tertinggi Negara pelaksana kedaulatan rakyat.⁴⁹²

Dalam sejarahnya, terungkap bahwa perdebatan mengenai perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD telah terjadi sejak pembahasan pada masa perubahan pertama UUD 1945 di tahun 1999. Ketika itu, terdapat 3 fraksi yang ada di MPR yakni F-PG, F-KKI dan F-PPP yang menyampaikan pandangan umumnya berkenaan dengan perlunya pembaharuan terhadap pelaksanaan kedaulatan rakyat. Satu dari ketiga fraksi⁴⁹³ yang penulis kutip pernyataannya menyampaikan beberapa hal sebagai berikut:

Di samping itu, kita juga menyaksikan betapa kuatnya tuntutan 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.⁴⁹⁴

Memang harus diakui bahwa pembaharuan 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 bernegara kita.

Sebagai konsekuensi dari tegaknya kedaulatan rakyat dalam rangka normalisasi kehidupan kenegaraan ini, rakyat akan menyaksikan bahwa penyelenggara pemerintah harus bersih, berwibawa, bebas dari KKN, terwujudnya *cheks and balances* dalam sistem kekuasaan negara. Langkah ini perlu segera dilakukan terutama melalui penataan lembaga kenegaraan sehingga benar-benar tercipta sistem politik yang memungkinkan berjalannya mekanisme *check and balances*.

⁴⁹² Walaupun eksistensi MPR telah dikebiri melalui perubahan UUD 1945, akan tetapi keberadaannya tetap diakui dalam struktur ketatanegaraan sebagai lembaga negara penjelmaan seluruh rakyat, yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Baca Nelman Kusuma, *Sistem Parlemen dalam Perspektif Ketatanegaraan di Indonesia (Membangun Checks and Balances dalam Parlemen dengan Model Strong Bicameral)*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014. Hlm. 180

⁴⁹³ Pemandangan Umum F-PG dikemukakan oleh juru bicaranya yaitu Tubagus Harjono

⁴⁹⁴ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 1999*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2008. Hlm. 17 dalam Sekretariat Jenderal MK RI, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku II *Sendi-Sendi/Fundamental Negara*, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal MK RI, Jakarta, 2010. Hlm 256

Dalam pembahasan pada masa perubahan pertama, perdebatan mengenai kedaulatan rakyat terus disuarakan hingga Rapat Paripurna Sidang Umum MPR ke 10 yang diselenggarakan pada 16 Oktober 1999 dan dipimpin oleh Amin Rais. Ketika itu, Chodidjah HM Saleh dari Fraksi PPP menyatakan:⁴⁹⁵

Dalam susunan negara yang berkedaulatan rakyat maka kedaulatan harus benar-benar di tangan rakyat. Oleh karena itu, kedaulatan rakyat harus kita tegakkan. Mekanisme kepemimpinan nasional yang bertumpu di tangan Presiden/Panglima Tertinggi ABRI/Mandataris MPRS/Pemimpin Besar Revolusi pada Zaman Orde Lama dan di tangan Presiden/Panglima Tertinggi ABRI/Mandataris MPR/Bapak Pembangunan Nasional di masa Orde Baru, tidak boleh terulang lagi dan harus dikikis habis. Sudah waktunya dikembangkan kedaulatan rakyat sejati yang didukung oleh mayoritas rakyat Indonesia.

MPR adalah lembaga kedaulatan rakyat yang seluruh anggotanya harus dipilih oleh rakyat. Oleh karena itu, MPR harus ditempatkan pada posisi yang sebenarnya dan diberdayakan, bukan hanya untuk menetapkan, mengubah dan menyempurnakan UUD, serta menetapkan GBHN, tetapi juga mengawasi pelaksanaan amanat yang ditugaskan kepada Presiden. Oleh karena itu, Badan Pekerja yang merupakan alat kelengkapan MPR harus bekerja selama 5 (lima) tahun harus memperhatikan perkembangan masyarakat di sebaga bidang.

Selanjutnya, setelah berakhirnya pembahasan masa perubahan pertama di tahun 1999, dalam pembahasan masa perubahan kedua dan ketiga, yang berlangsung pada tahun 2000 dan 2001, perdebatan mengenai konsep pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia kembali terjadi. Masing-masing fraksi memunculkan berbagai macam ide mengenai konsep pelaksanaan kedaulatan rakyat. Setelah melewati perdebatan yang cukup panjang, dari berbagai ide yang telah disampaikan akhirnya pembahasan mengenai kedaulatan rakyat mengkristal ke dalam dua konsep, *pertama* kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan

⁴⁹⁵ *Ibid.* Hlm 225

sepenuhnya oleh...; *kedua* kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar.⁴⁹⁶ Selanjutnya, setelah pembahasan mengkrucut terhadap kedua hal tersebut, pembicaraan berubah menjadi dialog langsung untuk menemukan rumusan yang tepat mengenai kedaulatan rakyat.

Berbagai fraksi menyampaikan pandangannya berkenaan dengan kedua konsep kedaulatan tersebut, F-PDU melalui juru bicara Asnawi Latief menyampaikan pandangannya sebagai berikut:

...fraksi kamu berpendapat Bab 1 judul tetap, Pasal 1 ayat (1) tetap.

Ayat (2):

“Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”

Selanjutnya, Hamdan Zoelfa, sebagai juru bicara F-PBB, menyampaikan pandangannya sebagai berikut:

Yang pertama, kami setuju Bab I ini judulnya tetap yaitu Bentuk dan Kedaulatan..., kemudian Ayat (3)-nya kami memilih alternatif ke 2 yaitu:

“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”

F-Reformasi dengan juru bicara Patrialis Akbar menyampaikan pandangan mengenai pilihannya terhadap alternatif 1 dari Pasal 1 ayat (2) sebagai berikut:

Sedangkan Pasal 1 ayat (3) kami memilih alternatif 1, kenapa kedaulatan di tangan rakyat dilakukan oleh MPR kami pilih, adalah di sini sesungguhnya kalimat, anak kalimat “sepenuhnya” sudah kita buang.

Jadi, dari rumusan semula yang ada kalimat “sepenuhnya” kita buang. Apalagi jika kita kaitkan dengan perkembangan demokrasi kita ke depan bahwa kita akan memilih Pemilihan Presiden secara langsung, tentunya jika pemilihan Presiden langsung maka hak-hak MPR tentu

⁴⁹⁶ Disampaikan oleh Ali Masykur selaku pimpinan Rapat PAH I BP MPR ke-33 pada 19 Mei 2000 pada pengantar rapat. Dalam *Ibid.* Hlm 325

akan berkurang. Itu kita akui. Akan tetapi bukan berarti tidak semua kedaulatan itu akan tidak dilaksanakan oleh MPR.

Apabila kedaulatan itu hanya kita cantumkan dilaksanakan menurut UUD, maka semua kedaulatan-kedaulatan yang ada di dalam kita berdemokrasi ini harus secara keseluruhan dan utuh. Kita masukkan di dalam batang tubuh, padahal kita sadar betul rumusan kita tidak memuat secara seluruh dan komprehensif terhadap kedaulatan rakyat yang dimaksudkan di dalam UUD kita.

...Kemudian berdasarkan Penjelasan UUD 1945, bahwa kita sepakat untuk mengangkat substansinya, mengatakan bahwa kedaulatan dipegang oleh suatu badan bernama MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia.⁴⁹⁷

Lukman Hakim Saefuddin sebagai juru bicara F-PPP menyampaikan pandangan sebagai berikut:⁴⁹⁸

Selanjutnya pada ayat (3), masih pada Pasal 1 ini, kami berpandangan bahwa memang untuk ke depan kedaulatan rakyat, kedaulatan yang hakekatnya di tangan rakyat itu tidak lagi dilakukan sepenuhnya oleh Majelis. Jadi kedaulatan itu harus dilakukan menurut UUD kita. Apalagi kita sudah satu pemahaman bahwa ke depan bahwa rakyat memiliki kedaulatannya dalam hal memilih Presiden dan Wakil Presiden jadi itu sudah tidak dilakukan oleh Majelis lagi.

Oleh karenanya rumusan alternatif 2 pada ayat (3) ini, bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD, menurut fraksi kami merupapakan rumusan yang terbaik.

F-PG melalui juru bicaranya Agun Gunandjar Sudarsa menyampaikan pandangan sebagai berikut:⁴⁹⁹

Terhadap ayat (3), menyangkut masalah kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, demikian bunyi alternatif yang pertama. Kemudian alternatif yang kedua, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Sikap Fraksi Partai Golkar untuk Ayat (3) ini pada alternatif yang ke-2. Mengapa? Karena dalam paham kedaulatan rakyat, sesungguhnya penyelenggaraan pemerintahan itu berasal dan bersumber dari dan untuk rakyat. Oleh karena itu, tidak mungkin ada sebuah proses penyelenggaraan bernegara yang tanpa persetujuan rakyat.

Rakyatlah yang memilih, rakyatlah yang menentukan segalanya. Oleh karena itu kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat timbul persoalan-persoalan, timbul

⁴⁹⁷ *Ibid.* Hlm. 377

⁴⁹⁸ *Ibid*

⁴⁹⁹ *Ibid.* Hlm. 378

pertanyaan. Karena pada hakekatnya, yang melaksanakan kedaulatan rakyat, itu tidak serta merta hanya Majelis Permusyawaratan Rakyat, karena hakekatnya penyelenggaraan pemerintah, eksekutif pun Presiden itu adalah organ yang juga melaksanakan kedaulatan rakyat. Begitu pula DPR. Oleh karena itu rumusan alternati kedua, kami berfikir bahwa pada hakekatnya, walaupun ada kedaulatan yang dilakukan oleh MPR kelak kalau itupun akan kita bahas pada BAB II ini, hal itu sudah ter-cover dalam alternatif yang kedua, yaitu kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Selanjutnya, F-PDI Perjuangan melalui juru bicaranya, Soewarno, menyampaikan pandangan sebagai berikut.⁵⁰⁰

Kemudian Ayat (2):

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

Kami memang menyetujui urusan pengaturan ini menurut UUD. Soalnya kedaulatan di samping ada yang tetap di tangan rakyat, misalnya pemilihan umum, referendum yang menyangkut Pembukaan, referendum yang menyangkut kedaulatan negara, referendum yang menyangkut wilayah yang nanti juga kami tambahkan referendum yang menyangkut dasar negara, itu tidak di MPR. Sehingga semua akan diatur dalam UUD, lalu kami menyetujui bahwa ayat (2) itu berbunyi: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”

Selanjutnya, Soediarjo sebagai juru bicara F-UG menyampaikan pandangannya sebagai berikut:⁵⁰¹

Mengenai ayat (3) yang kemudian menjadi ayat (2), kami tetap ingin kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan oleh MPR tapi tidak lagi sepenuhnya oleh MPR, kami sepakat dengan kawan-kawan bahwa MPR bukan satu-satunya pelaksana kedaulatan rakyat.

Yusuf Muhammad sebagai juru bicara F-KB menyampaikan pandangannya sebagai berikut:⁵⁰²

Terakhir, Bab II saya langsung saja menyampaikan pilihan. Untuk Pasal 2 itu kami memilih alternatif 2 saya kira karena sejak dulu sudah memilih itu. Ya, tidak pakai alasan, alasannya serupa dengan yang lain. Ini tidak pakai alasan karena ini merupakan keputusan politik.

⁵⁰⁰ *Ibid.* Hlm. 379

⁵⁰¹ *Ibid*

⁵⁰² *Ibid*

Selanjutnya, F-TNI/Polri melalui juru bicaranya Affandy, menyampaikan pendapat sebagai berikut:⁵⁰³

Kemudian selanjutnya untuk yang ketiga, berkenaan dengan kedaulatan rakyat, dari Fraksi TNI/Polri menentukan pilihan pada alternatif dua, “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Alasannya dalam realitas kedaulatan rakyat tidak bisa dan tidak mungkin otonomi oleh satu lembaga saja dan implementasinya didistribusikan kepada beberapa lembaga negara secara proporsional, sesuai dengan fungsi masing-masing serta berinteraksi dalam proses politik secara *check and balances* dan bahkan untuk beberapa hal dilaksanakan langsung oleh rakyat misalnya pemilihan Presiden.

Alasan yang kedua, apapun status MPR di masa mendatang apakah sebagai lembaga formal ataukah *joint session* itu tidak menjadi masalah. Yang penting *checks and balances* secara fundamental. Kemudian jelas MPR itu fungsi peran dan tugas wewenangnya secara esensial. Jadi pilihan kami yakni: Kedaulatan rakyat ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Selanjutnya, F-KKI melalui juru bicaranya, F.X Sumitro menyampaikan pendapat fraksi sebagai berikut.⁵⁰⁴

Kemudian ayat (3) alternatif pertama:

“Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”

Di awal kami tadi mengatakan bahwa dilakukan sepenuhnya oleh MPR adalah ciri demokrasi Indonesia. Hal ini karena kedaulatan di tangan rakyat dan permusyawaratan perwakilan. Ini ciri, kalau tidak dihilangi kata “sepenuhnya” juga Majelis dan di situ juga tidak dibatasi. Tidak ada pembatasannya. Karena hal ini sudah pasti dipikirkan mengapa kita harus menggunakan istilah itu. Jadi, kami tetap berpegang pada kedaulatan ada di alternatif 1, tapi dengan penambahan kata “sepenuhnya”.

Tentang kedaulatan yang berada yang berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD alternatif ke-2 yang menjadi dasar hukum negara, bukan hanya yang tertulis itu disebut UUD, yang tidak tertulis pun ada. Jadi kalau UUD ini hanya hukum dasar yang tertulis saja sedangkan kedaulatan rakyat itu harus didasarkan kepada UUD maupun Undang-Undang Hukum Dasar yang tidak tertulis, karena UUD itu hanya merupakan hukum dasar yang tertulis. Sehingga kami menggunakan ini, karena cukup kedaulatan sudah dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

⁵⁰³ *Ibid.* Hlm. 380

⁵⁰⁴ *Ibid*

F-PDKB melalui juru bicaranya Greorius Seto Harianto menyampaikan pandangan sebagai berikut:⁵⁰⁵

Pada ayat (3), kami tetap memilih alternatif kedua: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”

Karena alternatif satu ini juga menimbulkan pemahaman yang sumir. Pemahaman yang sumir tersebut karena kalau kedaulatan di tangan rakyat dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat maka jang-jangan DPR-DPRD bukan wadah kedaulatan rakyat.

Setelah penyampaian pandangan dari berbagai fraksi, pembahasan selanjutnya mengenai MPR dilakukan oleh Tim Perumus Komisi A. Hasil Kerja Tim Perumus dilaporkan pada Rapat Komisi A ST MPR ke 5 Tahun 2001, 8 November 2001. Pada kesempatan tersebut pimpinan rapat, Jakob Tobing menyampaikan hasil Tim Perumus untuk ketentuan kedaulatan rakyat adalah seperti dirumuskan dalam alternatif 2, yaitu “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.⁵⁰⁶

Setelah dilaporkan di hadapan Rapat Paripurna, fraksi-fraksi memberikan pandangan akhir terhadap rancangan putusan MPR hasil dari Komisi-komisi MPR sejak 8 November 2001. F-PDI Perjuangan, melalui juru bicara I Dewa Gede Palguna, menyampaikan tanggapan akhir sebagai berikut:⁵⁰⁷

Kesepakatan kita bahwa kedaulatan rakyat harus dihormati, demokrasi harus dikembangkan, dan untuk itu mekanisme *checks and balances* harus ditegakkan membawa konsekuensi pada suatu pemikiran bahwa kedaulatan rakyat tidak sepenuhnya dijalankan oleh MPR, tetapi juga oleh lembaga negara lainnya, atau bahkan oleh rakyat secara langsung melalui sistem pemilihan umum. Oleh karena itu kami menyetujui rumusan:

⁵⁰⁵ *Ibid.* Hlm 380-381

⁵⁰⁶ *Ibid.* Hlm 381

⁵⁰⁷ *Ibid*

“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.

F-PG, melalui juru bicara T.M. Nurlif, menyampaikan tanggapan akhir sebagai berikut.⁵⁰⁸

Berkenaan dengan Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945, Fraksi Partai Golkar menyambut baik oleh karena beberapa bagian penting dan strategis dalam mewujudkan prinsip-prinsip demokrasi dan tegaknya asas kedaulatan rakyat telah dapat dicapai kesepakatan. Beberapa prinsip dasar yang sejak dua tahun terakhir ini menjadi gagasan dan cita-cita Partai Golkar telah dapat terformalisasi dalam perubahan ketiga UUD 1945. Paham kenegaraan yang dikandung dalam Perubahan ketiga UUD 1945, bahwa Indonesia menganut paham negara kesatuan yang berbentuk republik, serta menganut paham kedaulatan rakyat, dan paham negara hukum, telah terumuskan dalam Bab I tentang Bentuk dan Kedaulatan.

F-UG, melalui juru bicara Arief Biki, menyatakan pendapat akhirnya sebagai berikut.⁵⁰⁹

Terhadap amendemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 Fraksi Utusan Golongan tetap memegang kesepakatan dengan seluruh fraksi MPR Republik Indonesia di dalam melakukan amendemen Undang-Undang Dasar 1945 yaitu:

1. Tidak akan mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang memuat cita-cita dan norma dasar kehidupan negara kebangsaan Republik Indonesia.
2. Tetap menganut sistem Presidensial.
3. Mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Menggunakan pendekatan adendum dalam melakukan amendemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945.
5. Memasukkan nilai-nilai normatif yang terdapat pada Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 ke dalam pasal Undang-Undang Dasar 1945.

F-PPP, melalui juru bicara Mohammad Thahir Saimima, menyatakan pendapat akhirnya sebagai berikut.⁵¹⁰

⁵⁰⁸ *Ibid.* Hlm. 382

⁵⁰⁹ *Ibid*

⁵¹⁰ *Ibid.* Hlm. 383

Berpegang kepada amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya kalimat, “susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat”, maka Fraksi Partai Persatuan Pembangunan berpendapat rakyatlah yang harus menentukan susunan negara ini.

Setelah selama beberapa dekade Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia menjadi agen tunggal kedaulatan rakyat sudah tiba saatnya untuk mengembalikan kedaulatan kepada rakyat. Rakyat harus benar-benar berdaulat dalam menentukan susunan pemerintahan negara yang antara lain dicerminkan dengan keikutsertaan mereka didalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Fraksi Partai Persatuan Pembangunan meyakini, rakyat telah sangat cerdas dan mampu memilih pemimpinnya sendiri.

Jika Presiden dan Wakil Presiden telah dipilih langsung oleh rakyat tentu tidak relevan jika masih ada wakil rakyat yang masuk ke gedung rakyat yang terhormat ini tanpa melalui proses pemilihan umum. Inilah makna hakiki dari susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat.

F-KB, melalui juru bicara Erman Suparno, mengemukakan pendapat akhirnya sebagai berikut.⁵¹¹

Fraksi Kebangkitan Bangsa berpandangan bahwa keyakinan politik konstitusi yang berbunyi, “Maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat”. Sekali lagi berkedaulatan rakyat.

Seharusnya diwujudkan secara sungguh-sungguh, tidak tanggung-tanggung, tanpa ragu-ragu sudah sampai saatnya kita memberikan kedaulatan ini secara penuh dengan menghormati dan memberikan rakyat sebagai pemilik sah kedaulatan. Pemilihan Presiden secara langsung, selangsiung-langsungnya, merupakan keputusan dan pilihan politik yang sangat tepat dan akan menjadi catatan sejarah yang monumental bagi perubahan sistem ketatanegaraan. Di sisi lain, Majelis Permusyawaratan Rakyat akan menghindarkan dari anggapan melakukan distorsi dan reduksi terhadap kedaulatan rakyat yang telah sekian lama direnggut oleh sistem dan elit politik.³¹²

Pandangan F-TNI/ POLRI yang dibacakan oleh Ishak Latuconsina menyampaikan pendapat akhirnya sebagai berikut.⁵¹²

Satu tanggapan terhadap Komisi Undang-Undang Dasar merupakan unsur hukum dasar suatu negara. Oleh karena itu, Fraksi TNI/ POLRI berpendapat dalam melakukan perubahan

⁵¹¹ MPR RI, *Risalah Rapat Paripurna ke-7 (lanjutan) MPR RI*, 8 November 2001. Hlm. 6, dalam *Ibid*

⁵¹² MPR RI, *Risalah Rapat Paripurna ke-7 (lanjutan) MPR RI*, 8 November 2001, hlm. 18-19, dalam *Ibid*. Hlm 384

Undang-Undang Dasar 1945 dituntut pembahasan yang mendalam, teliti, cermat, dan menyeluruh. Dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 diterima lima pengertian negara persatuan, negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya.

Jadi, negara mengatasi paham golongan, mengatasi segala macam perseorangan. Negara-negara menghadapi persatuan meliputi bangsa Indonesia seluruhnya, sistem negara yang dibentuk dalam Undang-Undang Dasar atas dasar kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan. Akhir-akhir ini, sesuai dengan sifat masyarakat Indonesia, Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Sejalan dengan itu, maka seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah harus mempunyai wakil dalam Majelis.

Dengan demikian, Majelis akan betul-betul dapat diambil sebagai penjelmaan rakyat. Di pihak lain, dalam realitas kehidupan politik, tidak semua aspirasi politik rakyat tersalurkan dari partai politik. Oleh karena itu, keberadaan Utusan Golongan di Majelis merupakan sudah sesuai dengan pokok-pokok pikiran dan sistem pemerintah negara, sebagaimana penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. Dari uraian tersebut jelaslah kalau Fraksi TNI/POLRI menyetujui tetap adanya Utusan Golongan di Majelis hanyalah semata-mata agar Majelis merupakan penjelmaan seluruh rakyat yang sesuai dengan sifat masyarakat Indonesia.

F-PBB, dengan juru bicara Hamdan Zoelva, mengemukakan pendapat akhirnya sebagai berikut.⁵¹³

Apa yang telah menjadi komitmen awal kita semua bahwa untuk saat ini kita tidak akan mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, tidak mengubah prinsip negara kesatuan dan tetap menganut sistem pemerintahan presidensial adalah menjadi komitmen kami pula. Fraksi kami adalah fraksi yang selalu ingin memegang teguh komitmen itu.

Fraksi Partai Bulan Bintang berpendapat bahwa rumusan negara hukum dalam rancangan perubahan ini adalah langkah maju dalam perubahan Undang-Undang Dasar kita, di mana prinsip-prinsip negara hukum sudah termuat amat jelas dalam Undang-Undang Dasar ini, yaitu proses demokrasi telah membentuk hukum yang tercermin dalam mekanisme pembuatan undang-undang dan pengaturan perlindungan HAM yang sangat mendasar bagi semua negara hukum modern.

Perubahan struktur Majelis terdiri dari DPR dan DPD, di mana semua anggota dipilih dalam pemilihan umum adalah sebuah sistem yang ideal yang hendak kita bangun. Majelis tidak lagi memiliki *supreme power*. Kedaulatan tertinggi yang sangat elitis dan moralistik bermuara

⁵¹³ MPR RI, Risalah Rapat Paripurna ke-7 (lanjutan) MPR RI, 8 November 2001. Hlm. 26-27 dalam *Ibid*.

kepada negara yang integralistik dan sesuai dengan perkembangan masyarakat kita dewasa ini.

Asnawi Latief yang membacakan pendapat akhir F-PDU menyatakan sebagai berikut.⁵¹⁴

Meskipun dalam upaya untuk melakukan perubahan yang amat mendasar tersebut, Majelis tidak melupakan dalam masa persidangan tahun ini ternyata ada hal-hal lain yang cukup menggembirakan buat bangsa Indonesia. Hal ini terlihat dari Majelis yang tampaknya mempunyai satu pandangan dan sikap yang sama dalam menetapkan judul Bab I Pasal 1 dan seterusnya, dan seterusnya. Pasal-pasal yang tidak ada alternatif, sayangnya karena dalam pengambilan keputusan akan dilakukan dengan menjadikan perubahan pasal-pasal yang sudah tidak ada alternatif tersebut, dengan cara pengelompokan dalam satu bab atau dengan pengelompokan pasal-pasal yang dalam persetujuan tersebut dengan pasal-pasal dan bab-bab lain yang terkait maka hasil maksimal yang telah disepakati itu pun akan terancam menjadi menggantung kembali alias *pending*. Ini tidak menghasilkan apa-apa tentang amandemen Undang-Undang Dasar 1945

Gregorius Seto Haryanto, atas nama F-PDKB, menyampaikan pendapat akhir fraksinya sebagai berikut.⁵¹⁵

Fraksi PDKB menghargai rekan-rekan anggota Majelis yang bersedia untuk meletakkan dasar-dasar bagi terwujudnya kedaulatan rakyat melalui ketetapan bahwa setiap Anggota Lembaga Perwakilan Rakyat dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Fraksi PDKB juga menghargai tekad bersama bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat sebagai satu pasangan melalui pemilihan umum.

Berbagai pandangan akhir yang disampaikan oleh seluruh fakrsi tersebut akhirnya menghasilkan rumusan mengenai konsep pelaksanaan kedaulatan rakyat yang menjadi bagian dari perubahan ketiga UUD 1945 dan disahkan pada Rapat Paripurna MPR RI dalam ST MPR RI Tahun 2001, 9 November 2001. Dalam perubahan tersebut, ketentuan MPR yang disahkan adalah tentang kedaulatan rakyat sebagaimana termuat dalam Pasal 1 ayat 2

⁵¹⁴ *Ibid.* Hlm 386

⁵¹⁵ *Ibid.* Hlm 386

UUD 1945 yakni: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”; serta tentang kewenangan MPR sebagaimana termuat dalam Pasal 3 ayat (1), ayat (3) dan ayat (4) yang secara berturut-turut menyebutkan: “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”; “Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden”; dan “Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar”.

Berkenaan dengan perdebatan yang terjadi selama pembahasan pada masa perubahan pertama, kedua dan ketiga yang kemudian menghasilkan rumusan pelaksanaan kedaulatan rakyat dan kewenangan MPR yang demikian itu, penulis melihat bahwa seluruh fraksi terkesan “terjebak” pada perdebatan-perdebatan yang tidak ideologis, tidak mendasar dan lebih kepada perdebatan-perdebatan yang sifatnya reaksioner. Bagaimanapun, tidak dapat dinafikan bahwa mendudukan MPR tidak lagi sebagai Lembaga Tertinggi Negara dan pelaksana tunggal kedaulatan rakyat merupakan upaya untuk memenuhi tuntutan reformasi yang menghendaki agar MPR tidak lagi menyalahgunakan wewenang atau dijadikan alat penyalahgunaan wewenang oleh pihak-pihak yang berkepentingan, serta sebagai upaya untuk mewujudkan *check and balances* antar lembaga negara. Namun sangat disayangkan bahwa upaya dalam memenuhi tuntutan reformasi tersebut faktanya tidak dilakukan dengan memperhatikan secara detail cetak biru pembentukan kelembagaan MPR oleh *faunding fathers* sejak pendirian

negara, mulai dari alasan filosofis kenapa *founding fathers* ketika itu membentuk kelembagaan MPR dengan desain kewenangan yang demikian itu, cita-cita *founding fathers* terhadap kelembagaan MPR untuk masa depan ketatanegaraan Indonesia, hingga sisi obyektif yang menyebabkan kelembagaan MPR melakukan penyalahgunaan wewenang. Alhasil, konstruksi kelembagaan dan kewenangan MPR saat ini yang dinilai baik oleh sebagian kalangan justru oleh penulis dinilai merupakan konstruksi kelembagaan dan kewenangan MPR yang tidak sejalan dengan semangat *founding fathers* saat pembentukannya.

Tidak hanya itu, berdasarkan pandangan seluruh fraksi yang telah penulis uraikan di atas, terlihat pula bahwa upaya dalam memenuhi tuntutan reformasi tidak didasarkan pada teori-teori pendukung yang tepat. Bagaimana mungkin MPR diposisikan sebagai Lembaga Tinggi Negara sementara kelembagaannya masih diberikan kewenangan dalam mengubah dan menetapkan UUD atau norma hukum dasar negara yang notabeneanya merupakan kewenangan yang biasanya dimiliki oleh Lembaga Tertinggi Negara? ⁵¹⁶ Alhasil, rumusan pelaksanaan kedaulatan rakyat sebagaimana

⁵¹⁶ Perspektif Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, kewenangan MPR dalam “mengubah dan menetapkan UUD” sesungguhnya mengisyaratkan begitu besarnya kewenangan yang dimiliki MPR. Oleh karena MPR memiliki kewenangan tersebut, praktis secara tersirat MPR memiliki kewenangan untuk menentukan bentuk negara, sistem pemerintahan, membagi dan memberikan kekuasaan pada lembaga-lembaga negara, merumuskan hak-hak asasi warga negara, dan sebagainya. Berdasarkan ilmu Hukum Administrasi, pemberian wewenang untuk mengubah (*veranderen*) dan menetapkan (*beschikken*) norma hukum hanya dapat diberikan kepada organ atau lembaga yang berwenang membuatnya (asas *contrarius actus*). Atas dasar itu, ketentuan Pasal 3 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 di atas menyiratkan bahwa lembaga yang berwenang untuk membuat dan merumuskan UUD adalah MPR. Oleh karena itu, pada saat ini MPR adalah lembaga tertinggi negara, yang berwenang membagikan kewenangan kepada lembaga-lembaga negara yang lain. Itulah fakta yang dibangun dalam UUD pada saat ini, yang menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. MPR memiliki kewenangan yang sangat besar dan lembaga-lembaga negara lainnya memperoleh kewenangan dari UUD Negara RI Tahun 1945, yang disusun dan ditetapkan MPR. Dikutip dari pernyataan Ridwan HR dalam *Focus Group Discussion Ketatanegaraan: Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model*

termuat dalam Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 (hasil perubahan) dan kewenangan yang melekat pada MPR saat ini, yang “dianggap telah cukup” menurunkan derajat MPR dari yang semula adalah Lembaga Tertinggi Negara menjadi Lembaga Tinggi Negara, secara teori tidaklah selamanya dapat dibenarkan.

Hal ini kemudian membuat penulis berkesimpulan bahwa mendudukan kelembagaan MPR sebagai Lembaga Tinggi Negara dan bukan lagi sebagai pelaksana tunggal kedaulatan rakyat tidak lebih hanya sebatas pilihan politik pembentuk UUD ketika itu. Secara teori, kelembagaan MPR hingga saat ini masih diposisikan sebagai Lembaga Tertinggi Negara oleh karena MPR masih memiliki kewenangan yang cukup besar, yakni mengubah dan menetapkan UUD 1945. Hal ini sejalan dengan yang dikatakan oleh Ridwan HR sebagai berikut:⁵¹⁷

Perdebatan dalam amandemen UUD tentang apakah MPR itu lembaga tinggi negara atau lembaga tertinggi negara, yang hasilnya disepakati bahwa MPR merupakan lembaga tinggi negara dengan argumen antara lain dalam rangka *checks and balances*, sesungguhnya tidak mengubah fakta konstitusional ini; MPR memiliki kewenangan yang sangat besar dan lembaga-lembaga negara lainnya memperoleh kewenangan dari UUD Negara RI Tahun 1945, yang disusun dan ditetapkan MPR. Selain itu, perubahan Pasal 1 ayat (2) yang semula berbunyi; “*Kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*” diubah dengan “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”, dalam praktiknya tidak mengubah fakta ini; rakyat hanya terlibat langsung dengan persoalan bangsa dan negara ini dalam pemilihan umum (pemilu), sementara hal-hal yang bersifat strategis dan mendasar bagi bangsa dan negara ini dibahas dan diputuskan oleh dan melalui MPR. Dengan demikian, sebenarnya

GBHN dan Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Kerjasama Badan Pengkajian MPR RI dengan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara wilayah Yogyakarta, Yogyakarta, 8 September 2016. Hlm. 31

⁵¹⁷ Ridwan HR, *GBHN dalam Penyelenggaraan Negara dan Pemerintahan di Indonesia*, Proshiding *Focus Group Discussion Ketatanegaraan: Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN dan Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Kerjasama Badan Pengkajian MPR RI dengan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara wilayah Yogyakarta, Yogyakarta, 8 September 2016. Hlm. 31

ketika MPR disifati sebagai lembaga negara tertinggi tidaklah keliru, sebaliknya walaupun disebut sebagai lembaga tinggi tidaklah mereduksi kewenangan konstitusional MPR yang sangat besar.

Berkenaan dengan hal tersebut dan kaitannya dengan *ius constituendum* kedudukan kelembagaan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, meskipun fakta yang dibangun dalam UUD 1945 saat ini yang pada kenyataannya masih mendudukan kelembagaan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara, penulis membayangkan bahwa ke depan tidak perlu lagi mendikotomi kedudukan kelembagaan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara ataupun sebagai Lembaga Tinggi Negara. Cukuplah sekiranya kelembagaan MPR dan seluruh lembaga negara lainnya diposisikan dan/atau disebut dengan nomenklatur “Lembaga Negara” saja tanpa harus membedakannya menjadi Lembaga Tertinggi negara maupun Lembaga Tinggi Negara. Dengan kata lain, yang membedakan antara lembaga negara satu dan lembaga negara lainnya cukuplah hanya dengan memperjelas kewenangan yang dimiliki oleh lembaga negara tersebut. Sehingga, oleh karena kelembagaan MPR yang akan penulis gagas kedepannya memiliki kewenangan yang cukup lebih besar dari lembaga negara yang lainnya, praktis kelembagaan MPR diposisikan dan/atau disebut sebagai Lembaga Negara dengan kewenangan Tertinggi. Lebih lanjut, *ius constituendum* mengenai kewenangan MPR sebagai sebagai Lembaga Negara dengan kewenangan tertinggi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia akan diuraikan dalam pembahasan selanjutnya.

b. Keanggotaan

Sebelum berbicara mengenai *ius constituendum* komposisi/susunan keanggotaan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, menarik jika kita lihat terlebih dahulu latar belakang sejarah, alasan dan hakekat dari komposisi/susunan keanggotaan MPR sebelum dilakukan perubahan keempat yang terjadi pada tahun 2002 lalu. Hal ini menjadi penting untuk dilakukan guna melihat secara obyektif perbandingan komposisi/susunan keanggotaan MPR sebelum dilakukan dan sesudah dilakukannya perubahan.

Berkenaan dengan hal tersebut, rumusan “Kedaulatan adalah di tangan rakyat” pada prinsipnya menunjukkan bahwa kedudukan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 adalah sangat sentral. Namun demikian, karena seluruh rakyat Indonesia tidak mungkin berkumpul seluruhnya di suatu saat dan pada suatu tempat untuk bermusyawarah mengenai kenegaraan atau mengenai pemerintahan, maka kedaulatan yang adalah di tangan rakyat itu, dilakukan sepenuhnya oleh MPR.

Karena MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat harus menjamin sepenuhnya pelaksanaan kedaulatan tersebut, maka ditetapkan bahwa MPR terdiri dari atas anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dan daerah-daerah dan golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.⁵¹⁸ Komposisi/susunan keanggotaan MPR yang demikian itu dimaksudkan agar seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah mempunyai wakil dalam majelis, sehingga majelis itu betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia.

⁵¹⁸ Lihat Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 (naskah asli)

Dalam hal mekanisme pengisian keanggotaan MPR, tidak ada satupun dalam UUD 1945 yang menyebutkan secara jelas bagaimana mekanisme untuk mengisi keanggotaan MPR. Satu petunjuk yang dapat dijadikan dasar hanyalah pendapat M. Yamin yang mengatakan bahwa pengisiannya dapat dilakukan dengan cara pemilihan, pengangkatan dan penunjukan.⁵¹⁹ Ternyata, ketiga-tiganya dipergunakan sekaligus dalam praktek pembentukan MPR di Indonesia.

Sejarah mencatat bahwa dalam Rapat Besar Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang diikuti oleh 62 orang putra-putri Indonesia pada bulan Juni-Juli 1945, para peserta rapat mempunyai pendapat yang berlainan berkenaan dengan mekanisme pengisian keanggotaan MPR sebagaimana dikatakan oleh M. Yamin di atas. Di satu pihak mengusulkan agar seluruh anggota MPR (dalam rancangan UUD disebut “Badan Permusyawaratan Rakyat...” dipilih langsung oleh rakyat. Lalu Majelis menentukan anggota-anggota DPR, sedangkan di pihak lain mengusulkan bahwa yang dipilih langsung oleh rakyat adalah DPR, kemudian keseluruhan anggota DPR menjadi anggota MPR. Ketika itu, semua anggota “rapat besar” hanya baru menyetujui anggota tambahan MPR yakni “utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan”.⁵²⁰

Pada tanggal 11 Juli 1945, M. Yamin dalam “rapat luar biasa” menyatakan:

“...adalah suatu Majelis Permusyawaratan untuk seluruh rakyat Indonesia, yaitu yang menjadi kekuasaan yang setinggi-tingginya di dalam Republik. 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

⁵¹⁹ M. Ridhwan Indra, *MPR Selayang Pandang...*, *Op.Cit.* Hlm. 41

⁵²⁰ *Ibid*

Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak. Majelis Permusyawaratan juga meliputi segala anggota DPR. Untuk menegaskan kedaulatan MPR, dinyatakan bahwa pemilihan MPR harus langsung oleh rakyat, prinsip ini diusulkan supaya ditetapkan dalam UUD.”⁵²¹

Akan tetapi, anggota Soepomo waktu itu (tanggal 15 Juli 1945) mengusulkan agar prinsip pemilihan MPR tersebut diatur dalam undang-undang saja dengan alasan karena UUD harus sesupel-supelnya.⁵²² Namun anggota Sukiman masih mendesak, sehingga dengan tiba-tiba anggota Hatta menyatakan, “Kalau organis tidak bisa langsung”, dan persoalanpun jadi berhenti sampai di situ saja. Selama masa berlakunya pertama UUD 1945, tidak ada perhatian untuk membentuk MPR, sehingga masalah peraturan perundang-undangan mengenai pembentukan, pengisian serta penyusunan Majelis pun tidak disinggung-singgung lagi hingga negara berubah menjadi Republik Indonesia Serikat.⁵²³

Persoalan pengisian dan penyusunan keanggotaan MPR dan juga DPR muncul kembali sejak tahun 1969, saat dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 15 dan 16 Tahun 1969. Di dalam undang-undang tersebut dikenal pengangkatan dan penunjukan di samping pemilihan bagi MPR, demikian juga DPR. Keadaan ini jelas dipengaruhi pendapat M. Yamin yang menyatakan bahwa “Aturan MPR ditetapkan dengan undang-undang dan tidak disebutkan dengan Undang-undang Pemilihan Umum. Oleh karenanya, anggota MPR boleh dipilih, ditunjuk atau diangkat dengan undang-undang.”⁵²⁴

⁵²¹ M. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945... Op.Cit.* Hlm 324

⁵²² *Ibid.*

⁵²³ M. Ridhwan Indra, *MPR Selayang Pandang..., Op.Cit.* Hlm. 42

⁵²⁴ *Ibid.*

Para ahli Hukum Tata Negara Indonesia banyak yang tidak setuju dengan pendapat M. Yamin tersebut karena ajaran kedaulatan adalah di tangan rakyat, yang dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Di samping itu, pembuat undang-undang di atas juga terpengaruhi dari amanat Presiden Soekarno yang berjudul “Res Publica, Sekali lagi Res Republica!” di hadapan sidang pleno Konsrituante tanggal 22 April 1959, saat-saat Dekrit Presiden. Dalam pidatonya Presiden Sukarno antara lain mengatakan, “Unsur Fungsional dapat diasukkan dalam DPR, DPA dan MPR.”⁵²⁵ Namun akhirnya, selama perjalanan kelembagaan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia hingga perubahan keempat, mekanisme pengisian keanggotaan MPR tetap saja dilakukan dengan menggunakan 3 (tiga) cara, yakni dengan cara pemilihan, pengangkatan dan penunjukan.

Selanjutnya, setelah dilakukan perubahan keempat terhadap UUD 1945, komposisi/susunan keanggotaan MPR kini tidak lagi diisi oleh DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Melainkan diisi oleh anggota DPR dan anggota DPD sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan.

Dalam sejarahnya, fakta menunjukkan bahwa perubahan komposisi/susunan keanggotaan MPR (Pasal 2 ayat (1) UUD 1945) merupakan materi perubahan yang paling lama dibahas dalam rapat-rapat PAH III/I BP MPR dan dalam sidang-sidang MPR. Pembahasan tersebut diputus pada sidang paripurna menjelang berakhirnya Sidang Tahunan (ST) MPR 2002 yang menjadi ujung kegiatan MPR dengan agenda perubahan

⁵²⁵ *Ibid.* Hlm 671

konstitusi sampai saat ini. Oleh karena tidak juga dicapai kesepakatan dalam rapat-rapat PAH I BP MPR dan dalam sidang-sidang MPR (terakhir ST MPR 2002) mengenai rumusan yang akan disahkan sebagai pasal baru UUD 1945 (terdapat dua alternatif rumusan),⁵²⁶ akhirnya dilakukanlah pemungutan suara (voting) terhadap dua alternatif rumusan Pasal 2 ayat (1) dan disepakatilah rumusan Pasal 2 ayat (1) sebagaimana yang tercantum dalam UUD 1945 saat ini.⁵²⁷

Menurut Riri Nazriyah sebagaimana penulis kutip di awal, hilangnya Utusan Golongan dari MPR memang tidak dapat dihindari sebagai konsekuensi dari berubahnya paham kedaulatan rakyat yang dianut UUD 1945 (naskah asli) dan hasil perubahan ketiga UUD 1945. Berdasarkan hasil perubahan ketiga UUD 1945, dikatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan Rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.⁵²⁸ Dengan pemahaman yang baru tersebut, maka semua anggota MPR harus dipilih melalui pemilihan umum. Utusan Golongan tidak memenuhi kriteria paham kedaulatan rakyat hasil perubahan UUD 1945, sementara Utusan Daerah

⁵²⁶ Rumusan pertama berkenaan dengan dihilangkannya utusan golongan dalam keanggotaan MPR, dan rumusan kedua berkenaan dengan tetap diakuinya utusan golongan dalam keanggotaan MPR dengan berbagai modifikasi berkenaan dengan penentuan anggotanya. Dalam perdebatan ketika itu, pokok keberatan dari pihak yang tidak setuju dengan rumusan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan saat ini terletak pada tidak diakomodasinya keberadaan utusan golongan dalam susunan keanggotaan MPR. Mereka mengharapkan utusan golongan tetap eksis dalam MPR sebagai bagian dari anggota MPR untuk melengkapi anggota DPR dan DPD yang telah disepakati menjadi bagian keanggotaan MPR. Pihak pendukung utusan golongan masuk sebagai anggota MPR merumuskan usulan rumusan yang dianggap lebih baik dibanding naskah Pasal 2 ayat (1) sebelum perubahan dimana dimasukkan aspek mekanisme pemilihan utusan golongan, yakni harus melalui DPR. Dalam mekanisme demikian, diharapkan figur utusan golongan di MPR jauh lebih dapat dipertanggungjawabkan dan lebih terbuka di hadapan publik mengingat mereka harus melalui seleksi DPR. Usulan ini sebagai respon atas keberatan berbagai pihak terhadap mekanisme penetapan utusan golongan yang dianggap kurang demokratis dan tergantung pada selera dan keinginan Presiden. Di tengah suasana MPR dan bangsa yang menghendaki seluruh anggota MPR adalah mereka yang dipilih langsung. Baca Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Cet 1, Sinar Grafika, Jakarta. Hlm 91-21.

⁵²⁷ *Ibid.* Hlm. 91

⁵²⁸ Lihat Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara 1945 hasil perubahan Ketiga

sebagai perwakilan daerah diakomodasi dalam DPD yang juga harus dipilih melalui pemilihan umum.⁵²⁹

Namun berbeda dengan Riri Nazriyah, Bagir Manan mengatakan bahwa penghapusan Utusan Golongan lebih didorong oleh pertimbangan pragmatis daripada konseptual. *Pertama*, tidak mudah menentukan golongan yang diwakili. *Kedua*, cara pengisiannya mudah menimbulkan kolusi politik antara golongan yang diangkat dengan yang mengangkat.⁵³⁰

Terlepas dari apa yang menjadi alasan kenapa pembentuk UUD mengubah komposisi/susunan keanggotaan MPR tersebut, faktanya kelembagaan MPR sampai saat ini masih dianggap sebagai lembaga penjelmaan rakyat⁵³¹. Namun sebagai lembaga yang dianggap sebagai penjelmaan rakyat, penulis melihat bahwa komposisi/susunan keanggotaan MPR saat ini belum dapat benar-benar mewakili seluruh elemen masyarakat. Meskipun anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, dalam kenyataannya sebagian dari mereka yang mewakili daerah dengan menjadi anggota DPD merupakan mereka yang sebelumnya aktif di partai politik tertentu. Masih terdapat golongan masyarakat yang belum terwakili dalam keanggotaan MPR. Selain itu, secara kuantitatif anggota DPD yang menjadi bagian dari keanggotaan MPR saat ini pun belumlah mampu menjelma sebagai representasi dari seluruh masyarakat daerah yang tersebar di beberapa kabupaten/kota dalam satu provinsi.

Oleh karena itu, jika kita konsisten ingin mengembalikan hakekat MPR sebagai rumah rakyat yang dibangun dengan semangat cita negara

⁵²⁹ Riri Nazriyah, *MPR: Kajian Terhadap ...Op.Cit.* Hlm. 146

⁵³⁰ Bagir Manan, *DPR, DPD dan ...Op.Cit.* Hlm 72

⁵³¹ Baca juga Nelman Kusuma, *Sistem Parlemen...Op.Cit.* Hlm. 160

integralistik/kekeluargaan sebagaimana dicita-citakan oleh *founding fathers*, penulis berpandangan bahwa ke depan komposisi/susunan keanggotaan MPR perlu disempurnakan. Penyempurnaan tersebut meliputi: *pertama*, menghidupkan kembali utusan golongan menjadi bagian dari keanggotaan MPR; dan *kedua*, penyempurnaan terhadap jumlah keterwakilan anggota DPD masing-masing daerah dalam keanggotaan MPR

Pertama, menghidupkan kembali utusan golongan menjadi bagian dari keanggotaan MPR. Berkenaan dengan hal tersebut, perlu diketahui bahwa keberadaan utusan golongan dalam keanggotaan MPR mempunyai akar sejarah yang sangat kuat. Konsep utusan golongan ini mencerminkan diadopsinya pengertian sistem perwakilan fungsional (*functional representaton*) dalam UUD 1945. Pada mulanya, konsep utusan golongan oleh *founding fathers* dikaitkan dengan pengertian golongan-golongan ekonomi seperti gerakan koperasi yang dianggap sebagai cerminan kedaulatan rakyat di bidang ekonomi atau demokrasi ekonomi. Asumsinya adalah bahwa kepentingan seluruh rakyat tidak cukup hanya diwakili secara politik melalui pemilihan umum yang mengutamakan peran partai politik. Selain partai politik, dalam masyarakat juga ada kelompok-kelompok, perkumpulan-perkumpulan dan gerakan-gerakan ekonomi yang mencerminkan berdaulat tidaknya rakyat di bidang ekonomi.⁵³²

Faunding fathers memang berusaha mengintegrasikan pemahaman yang tidak utuh tentang kedaulatan rakyat atau demokrasi. Dalam tradisi liberal Barat, demokrasi cenderung hanya dilihat dari segi politik; sementara

⁵³² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006. Hlm. 178

dalam tradisi sosialis, kedaulatan rakyat cenderung dipahami secara ekstim sebagai ideologi ekonomi. Dalam hal ini, UUD 1945 berusaha mengadopsi kedua pandangan itu sekaligus dengan menerima prinsip demokrasi dan hak asasi manusia di satu pihak, tetapi juga menerima prinsip demokrasi ekonomi dan paham cita negara integralistik/kekeluargaan dalam bab tersendiri (Bab XIV) dalam UUD 1945. Karena itu, pada mulanya ketika itu yang dianggap sebagai utusan golongan oleh para *funding fathers* adalah golongan ekonomi. Hal ini percis sebagaimana yang dimaksud penjelasan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 bahwa yang disebut sebagai “golongan-golongan” ialah badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja, dan lain-lain badan kolektif.⁵³³

Dalam prakteknya, oleh karena penjelasan UUD tersebut menurut penulis memang masih sulit untuk ditafsirkan secara baik (sesuai kehendak *faunding fathers*), alhasil pengertian golongan tersebut kemudian diperluas sedemikian rupa sehingga tidak sesuai lagi dengan pengertian dasar yang dimaksud penggagas dan penyusun UUD.⁵³⁴ Di masa Orde Lama, golongan diperluas kepada semua golongan yang bukan partai politik, seperti tergabung dalam sekretariat bersama Golongan Karya (yang sekarang menjadi golongan

⁵³³ Lihat Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Dasar 1945 (naskah asli)

⁵³⁴ Dalam UUD 1945, tidak ditentukan dengan tegas bagaimanakah pembentukan MPR. Dari lima pasal dalam UUD (naskah asli) yang berbicara mengenai MPR, tidak ada satu pasalpun yang mengatur tentang pembentukan lembaga negara yang menurut UUD merupakan badan tertinggi dalam negara. Walaupun demikian, ada satu ketentuan yang sekurag-kurangnya dapat dijadikan dapat dijadikan petunjuk, hal ini terdapat dalam Pasal 2 ayat (1) yang berbunyi: “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggauta-anggauta Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari Daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”. Adapun ketentuan dalam pasal tersebut yang dapat dipergunakan sebagai petunjuk adalah kalimat yang berbunyi “menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”. Dengan mengadakan tafsiran yang luas, maka ketentuan tersebut mengandung arti pula bahwa MPR akan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Dengan demikian, yang diatur dengan undang-undang bukan hanya susunan MPR ataupun apa yang dimaksud dengan utusan daerah serta golongan-golongan, melainkan MPR secara kelembagaan. Baca Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Penerbit Alumni, Bandung, 1986. Hlm 83

Karya). Di masa Orde Baru,⁵³⁵ mencakup golongan ABRI, cendekiawan, pegawai negeri dan lain-lain disamping golongan pekerja, tani, pengusaha. Di masa Orde Reformasi pun demikian, golongan agama dimasukkan. Semua ini semata-mata dalam rangka “*machtsforming*”.⁵³⁶

Di masa kekinian, meskipun tidak mudah untuk menentukan kembali utusan golongan seperti apa yang dapat menjadi bagian dari keanggotaan MPR, namun suatu keniscayaan bahwa golongan-golongan masyarakat yang belum terwakili dalam keanggotaan MPR perlu untuk diakomodasi keberadaannya. Pada prinsipnya, golongan masyarakat yang dapat menjadi bagian dari keanggotaan MPR adalah golongan masyarakat yang keberadaannya tidak bertentangan dengan Pancasila, UUD 1945 dan NKRI, serta tidak terafiliasi oleh partai politik tertentu.⁵³⁷

⁵³⁵ Dalam literatur lain, pemaknaan utusan golongan dijelaskan dalam kemasan yang sedikit berbeda. Dikatakan “ Selama masa Orde Baru, cakupan utusan golongan diperluas sehingga terdiri atas kelompok masyarakat seperti golongan agama, cendekiawan, kelompok profesional, kaum perempuan, buruh, pemuda, pendidik (guru), petani, nelayan dan lain-lain. Dalam prakteknya, kelompok-kelompok fungsional itu dikaitkan dengan keberadaan organisasi-organisasi kemasyarakatan non-politik yang jumlahnya sangat fenomenal dan banyak sekali di Indonesia. Harus diakui pula bahwa pada masa Orde Baru, pengertian utusan golongan tersebut juga pernah disalahgunakan dengan dikembangkannya pengertian golongan ke dalam tiga jalur yang disebut “ABF”. Jalur A adalah ABRI (Angkatan Bersenjata, sekarang TNI); jalur B adalah Birokrasi (Pegawai Negeri), dan jalur G untuk Golongan Karya. Baca Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme... Op.Cit.* Hlm. 179-180

⁵³⁶ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003. Hlm 56

⁵³⁷ Pondasi dasar yang penulis bangun bagi keberadaan utusan golongan yakni: “golongan masyarakat yang dapat menjadi bagian dari keanggotaan MPR adalah golongan masyarakat yang keberadaannya tidak bertentangan dengan Pancasila, UUD 1945 dan NKRI serta tidak terafiliasi oleh partai politik tertentu” terinspirasi dari pendapat Widayati dalam disertasinya yang kemudian dibukukan dengan judul *Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Baca: Widayati, *Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2015. Hlm 300. Menurut penulis, ide dasar yang dibangun oleh Widayati berkenaan dengan keberadaan utusan golongan tersebut sangatlah relevan dan masuk akal. Bagi sebuah negara dengan ideologi Pancasila dan memiliki norma hukum dasar yakni UUD 1945, sudah menjadi kewajiban bagi setiap masyarakat untuk tidak membuat golongan yang bertentangan dengan hal tersebut. Oleh karena itu, pendapat ini penulis kutip dan kemudian penulis kembangkan sesuai dengan konstruksi yang akan dibangun pada keanggotaan MPR dalam tulisan ini.

Secara lebih kongkret, golongan masyarakat yang menurut penulis perlu untuk diakomodir keberadaannya dalam keanggotaan MPR seperti: golongan keagamaan, golongan profesi (seperti Ikatan Dokter Indonesia, Perhimpunan Advokad Indonesia, dan sebagainya), golongan pekerja (seperti serikat buruh, serikat tani, dan sebagainya), golongan wanita, serta kesatuan masyarakat hukum adat.⁵³⁸ Berkenaan dengan jumlah anggota utusan golongan dari setiap utusan golongan yang akan menjadi bagian dari keanggotaan MPR, penulis berpandangan bahwa masing-masing golongan cukup mengirimkan satu (diasumsikan sebagai ketua golongan) anggotanya untuk menjadi bagian dari keanggotaan MPR. Hal ini dikarenakan kehadiran utusan golongan dalam keanggotaan MPR menurut pandangan penulis memang bukan persoalan politik dan bukan pula persoalan jumlah suara yang dibutuhkan, tetapi lebih difokuskan pada masalah aspirasi golongan yang perlu untuk disalurkan.

Selanjutnya, berkenaan dengan mekanisme penentuan anggota golongan yang akan menjadi bagian dari keanggotaan MPR, penentuannya dilakukan dengan cara pemilihan langsung oleh anggota golongan maupun secara musyawarah mufakat didalam internal golongan yang bersangkutan. Hal ini menurut penulis merupakan cara yang paling demokratis yang dapat dilakukan dalam menentukan anggota dari masing-masing golongan yang akan menjadi bagian dari keanggotaan MPR.

Pada akhirnya, agar ke depan keberadaan utusan golongan ini tidak menimbulkan kolusi sebagaimana yang terjadi pada Orde Lama dan Orde

⁵³⁸ Penulis mencoba berkaca pada Parlemen di negara Iran. Keanggotaan Parlemen Iran mencakup berbagai aliran dan pandangan politik yang beragam. Bahkan meskipun Iran merupakan negara Islam, tetapi kaum Yahudi Iran tetap mempunyai wakil di parlemen. Baca *Ibid*

Baru, negara perlu membuat pengaturan yang tegas untuk menentukan utusan golongan yang dapat menjadi bagian dari keanggotaan MPR. Dengan kata lain, keanggotaan MPR dari utusan golongan ini perlu diatur dalam UUD 1945⁵³⁹, sementara mekanisme penentuan dan syarat calon anggota MPR dari utusan golongan diatur lebih lanjut dalam undang-undang yang mengatur mengenai MPR.

Selain sebagai suatu kebutuhan untuk mengembalikan hakekat MPR sebagai rumah rakyat dan penjelmaan rakyat, menghidupkan kembali utusan golongan juga menjadi penting mengingat kondisi sosiologis-politis kelembagaan DPR saat ini yang dianggap tidak lagi aspiratif atau tidak berpihak kepada rakyat, melainkan berpihak kepada kepentingan-kepentingan politik belaka. Tidak heran hal tersebut kemudian membuat tingkat kepuasan publik terhadap kinerja anggota DPR saat ini sangat memprihatinkan.

Berkenaan dengan hal tersebut, pada tahun 2013 pernah dilakukan sebuah survei politik bertema tingkat kepuasan masyarakat Indonesia terhadap kinerja anggota DPR RI dilakukan oleh sebuah lembaga survei Institut Riset Indonesia (Insis). Hasilnya, sebanyak 61,5% responden menilai bahwa DPR tidak aspiratif terhadap rakyat.⁵⁴⁰ Selanjutnya, di tahun yang sama dilakukan survei serupa yang dilakukan oleh Pol-Tracking Institute. Hasilnya menunjukkan bahwa persepsi masyarakat terhadap kinerja DPR sangat buruk. Hanya 12.64% responden yang menyatakan puas atas kinerja

⁵³⁹ Oleh karena penulis telah menentukan bahwa keanggotaan MPR dari utusan golongan terdiri dari golongan keagamaan, golongan profesi (seperti Ikatan Dokter Indonesia, Perhimpunan Advokad Indonesia, dan sebagainya), golongan pekerja (seperti serikat buruh, serikat tani, dan sebagainya), golongan wanita, serta kesatuan masyarakat hukum adat, maka hal tersebut perlu ditegaskan di dalam UUD 1945

⁵⁴⁰ Parliandung Sihombing, dalam <http://ilmupolitikdanpemerintahan.blogspot.co.id/2013/10/survei-politik-615-publik-nilai-dpr.html> [Diakses pada 12 Januari 2017]

yang ditunjukkan DPR periode 2009-2014. Sementara sisanya 61.68% menyatakan tidak puas, dan 25.68% tidak tahu/tidak menjawab.⁵⁴¹ Lebih lanjut, di tahun 2015 Poltracking Indonesia kembali melakukan survei terkait evaluasi publik terhadap kinerja institusi demokrasi. Dari hasil survei ditemukan bahwa mayoritas publik setuju bahwa demokrasi adalah sistem terbaik di Indonesia. Sebanyak 67,9% responden setuju, dan 15,8% tidak setuju, sedangkan 16,3% sisanya mengaku tidak tahu atau tidak menjawab. Publik setuju dengan sistem demokrasi di Indonesia. Menurut mereka, demokrasi bisa membuat masyarakat bebas berekspresi dan berpendapat. Terkait kinerja institusi demokrasi, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menjadi lembaga yang dinilai publik bekerja paling baik. Tingkat kepuasan responden terhadap kinerja lembaga antirasuah ini mencapai 69,4%. Sementara tingkat tertinggi ketidakpuasan publik terhadap kinerja institusi demokrasi berada pada lembaga legislatif. DPR mendapat respons tidak puas sebanyak 66,5%, disusul partai politik 63,5%, dan Polri sebesar 55,9%⁵⁴²

Kedua, penyempurnaan terhadap jumlah keterwakilan anggota DPD dalam keanggotaan MPR. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, tidak dapat dinafikan bahwa kehadiran DPD di samping sebagai upaya untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara juga ditujukan sebagai koreksi atau penyempurnaan sistem Utusan

⁵⁴¹ Pol-Tracking melakukan jajak pendapat dengan metode pengumpulan data melalui wawancara secara tatap muka menggunakan kuisioner. Survei dilaksanakan pada 13-23 September 2013 secara serentak di 33 provinsi. Baca <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik/13/10/20/muyrzo-persepsi-masyarakat-terhadap-dpr-sangat-buruk>. [Diakses pada 12 Januari 2017]

⁵⁴² <http://news.liputan6.com/read/2235309/survei-poltracking-tingkat-kepuasan-kpk-tertinggi-dpr-terendah> [Diakses pada 12 Januari 2017]

Daerah di MPR menurut ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan.⁵⁴³

Sebagai upaya penyempurnaan sistem Utusan Daerah di MPR, DPD dikonstruksi dengan susunan keanggotaan yang terdiri dari perwakilan masing-masing daerah Provinsi yang ada di Indonesia. Disebutkan di dalam Pasal 22 C ayat (2) bahwa “Anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR”. Oleh karena keanggotaan DPD telah secara tegas dinyatakan di dalam UUD tidak boleh lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR, praktis masing-masing daerah Provinsi hanya memiliki jatah untuk mengirimkan anggotanya sebanyak 4 (empat) orang.⁵⁴⁴ Keempat orang tersebut adalah orang-orang yang dipilih melalui pemilihan umum⁵⁴⁵ dan secara otomatis juga akan menjadi bagian dari keanggotaan MPR.

Terlepas dari apa yang menjadi alasan seluruh fraksi MPR mengkonstruksi kelembagaan DPD dengan susunan keanggotaan yang demikian itu, penulis menilai bahwa keanggotaan DPD saat ini belumlah dapat dikatakan representatif untuk mewakili kepentingan daerah di dalam forum MPR. Terlebih jika dibenturkan dengan semangat *founding fathers* dalam memposisikan utusan daerah ke dalam keanggotaan MPR ketika itu.

Jika kita konsisten akan menjadikan MPR kembali sebagai “rumah rakyat” yang keanggotaannya merupakan “penjelmaan seluruh rakyat”, ke depan perlu dipertimbangkan agar komposisi anggota DPD tidak lagi

⁵⁴³ Bagir Manan, *DPR, DPD dan ...Op.Cit.* Hlm 72

⁵⁴⁴ Lihat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 *jo* Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

⁵⁴⁵ Lihat Pasal 22C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

ditentukan pada angka maksimal sebagaimana yang diatur dalam UUD 1945 yang pada akhirnya menghasilkan keanggotaan DPD sebanyak 4 orang untuk setiap provinsinya, melainkan anggotanya disesuaikan dengan persebaran jumlah kabupaten/kota yang ada di suatu provinsi tertentu. Dengan begitu, penulis melihat bahwa keanggotaan MPR akan dapat benar-benar menjadi penjelmaan seluruh rakyat Indonesia.

2. Kewenangan

Dalam pembahasan sebelumnya, telah dikatakan bahwa *ius constituendum* kedudukan kelembagaan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah mendudukkannya sebagai Lembaga Negara dengan kewenangan tertinggi sebagai salah satu pelaksana kedaulatan rakyat di Indonesia. Artinya, dengan mendudukan MPR sebagai Lembaga Negara dengan kewenangan tertinggi bukan berarti menjadikannya sebagai satu-satunya lembaga tunggal pelaksana kedaulatan rakyat. Dengan kata lain, mekanisme pelaksanaan kedaulatan rakyat tetap diatur dalam UUD 1945, dimana UUD 1945 menentukan bahwa aktor pelaksana kedaulatan rakyat di Indonesia adalah MPR, seluruh lembaga negara (kecuali kekuasaan kehakiman) dan rakyat secara langsung. Berangkat dari hal tersebut, maka *ius constituendum* kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai satu dari beberapa aktor pelaksana kedaulatan rakyat dapat penulis uraikan sebagai berikut:

a. Mengubah dan menetapkan UUD 1945

Kewenangan mengubah dan menetapkan UUD 1945 merupakan kewenangan yang saat ini sudah melekat pada kelembagaan MPR sejak

pembentukannya. Sebagaimana bunyi Pasal 2 ayat (3) hasil perubahan ketiga, disebutkan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”.⁵⁴⁶ Kewenangan dalam mengubah dan menetapkan UUD merupakan satu dari sekian kewenangan strategis yang dimiliki MPR yang kemudian penulis pertahankan dalam *ius constiuendum* kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Hal ini didasarkan oleh beberapa alasan: *pertama*, sebagaimana penulis katakan diawal bahwa sebagai norma hukum dasar negara Indonesia, kewenangan dalam hal mengubah dan menetapkannya haruslah dimiliki oleh sebuah lembaga tertinggi negara. *Kedua*, jika dibenturkan dengan budaya politik di Indonesia maka sudah seharusnya kewenangan tersebut dimiliki oleh sebuah lembaga yang notabenehnya merupakan penjelmaan seluruh masyarakat Indonesia, sehingga seluruh kebutuhan yang akan diatur dalam muatan UUD 1945 benar-benar tersampaikan oleh rakyat dan memang merupakan kebutuhan rakyat. Oleh karena dalam hal ini kelembagaan MPR (*ius constituendum*) diposisikan sebagai Lembaga Negara dengan kewenangan tertinggi, maka sudah sewajarnya kewenangan mengubah dan menetapkan UUD 1945 menjadi kewenangannya.

Berkenaan dengan tata cara perubahan UUD 1945, Pasal 37 UUD 1945 hasil perubahan keempat telah menentukan sebagai berikut: *pertama*, usul perubahan pasal-pasal UUD dapat diadakan dalam sidang MPR apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR; *kedua*, setiap usul perubahan pasal-pasal UUD tersebut diajukan secara tertulis dan

⁵⁴⁶ Pasal ini merupakan modifikasi Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 (naskah asli) yang berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara”

ditujukan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya; *ketiga*, untuk mengubah pasal-pasal UUD, Sidang MPR dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota MPR; dan *keempat*, putusan untuk mengubah pasal-pasal UUD dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota MPR.

Berkenaan dengan cara perubahan UUD 1945 tersebut, selain dapat langsung dilakukan oleh MPR, negara dapat saja membentuk sebuah komisi atau komite yang bertugas mempersiapkan perubahan UUD 1945. Tugas utamanya adalah menampung aspirasi dan gagasan materi perubahan konstitusi dari berbagai pihak dan selanjutnya merancang naskah perubahan. Setelah itu, hasil kerja komisi atau komite negara tersebut diserahkan kepada MPR. Tindak lanjut MPR terhadap hasil kerja tersebut yang maksimal adalah langsung menjadikannya sebagai bahan pembahasan untuk disempurnakan dan selanjutnya disahkan atau dalam tataran minimal menjadikannya sebagai salah satu bahan masukan bagi MPR dalam melakukan pembahasan perubahan UUD 1945.

b. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden

Selain menetapkan dan merubah UUD 1945, kewenangan dalam melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden juga merupakan kewenangan yang telah dimiliki oleh MPR yang kemudian penulis pertahankan dalam *ius constiuendum* kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam sejarahnya, kewenangan ini melekat pada kelembagaan MPR pasca dilakukannya perubahan ketiga dalam UUD 1945. Sebelumnya (naskah asli),

kewenangan MPR berkenaan dengan Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak saja sebatas melantik, melainkan juga memilih dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pertanyaan yang kemudian muncul adalah, ketika dalam hal ini *ius constituendum* kelembagaan MPR adalah memposikannya sebagai Lembaga Negara dengan kewenangan tertinggi, mengapa penulis juga tidak memilih untuk menjadikannya sebagai lembaga yang berwenang memilih dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden? Dengan kata lain, mengapa penulis justru memilih untuk memberikan kewenangan MPR dalam hal ini hanya sebatas melantik saja?

Pertama, meskipun MPR diposisikan sebagai Lembaga Negara dengan kewenangan tertinggi, hal tersebut tidak serta merta menjadikannya sebagai pelaksana tunggal kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat tetap dilaksanakan oleh MPR, seluruh lembaga negara (kecuali kekuasaan kehakiman) dan rakyat secara langsung yang pelaksanaannya diatur dalam UUD. Dalam hal memilih Presiden, penulis membayangkan bahwa kewenangan tersebut akan menjadi ideal apabila tetap dilaksanakan oleh rakyat secara langsung seperti halnya yang telah terjadi saat ini.

Kedua, pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden secara langsung merupakan buah tuntutan masyarakat melalui reformasi yang terjadi pada 1998.⁵⁴⁷ Tidak dapat dinafikan bahwa reformasi merupakan tuntutan besar dalam upaya penegakan negara hukum yang demokratis sepanjang sejarah

⁵⁴⁷ Perlu diingat bahwa satu dari lima kesepakatan dasar dalam perubahan UUD 1945 adalah penguatan terhadap sistem Presidensial. Penguatan terhadap sistem presidensial tersebut kemudian diterjemahkan dengan dihilangkannya kewenangan MPR dalam memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden yang kemudian pemilihannya dilakukan oleh rakyat secara langsung.

ketatanegaraan Indonesia selama ini. Ketidaknyamanan masyarakat dan berbagai keluhan terhadap rezim Orde Baru yang kemudian diwakilkan oleh pemuda dan mahasiswa ketika itu betapa memperlihatkan bahwa ada suatu keinginan masyarakat untuk membawa negaranya selangkah lebih maju kearah negara yang lebih demokratis. Alhasil, upaya tersebut berbuah manis. Salah satunya adalah bergesernya kewenangan pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden yang semula ada di tangan MPR menjadi ada di tangan rakyat secara langsung. Sebagai bentuk penghormatan terhadap tuntutan masyarakat melalui reformasi tersebut serta sebagai upaya untuk menjaga dan membawa negara Indonesia ke arah negara yang lebih demokratis membuat penulis tetap mempertahankan kewenangan tersebut ada di tangan rakyat, tidak di tangan MPR.

Berkenaan dengan kewenangan melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, tugas ini merupakan tugas yang bersifat rutin mengingat setiap lima tahun sekali akan ada Presiden dan/atau Wakil Presiden yang terpilih melalui pemilihan umum. Kecuali apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya sehingga MPR perlu bersidang untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden pengganti.

Walaupun tugas tersebut bersifat rutin, namun demikian perumus perubahan UUD 1945 ketika itu menyadari adanya kemungkinan MPR tidak dapat menggelar sidang untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Oleh karena itu, disiapkanlah solusi konstitusional yakni apabila MPR tidak dapat menggelar sidang tersebut maka DPR dapat menggantikan peran MPR

sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 9 ayat (1) UUD 1945.⁵⁴⁸ Bahkan dirumuskan juga solusi konstitusional selanjutnya apabila DPR pun tidak dapat menggelar sidang, maka Presiden dan/atau Wakil Presiden mengucapkan sumpah atau janji di hadapan Pimpinan MPR dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.⁵⁴⁹ Menurut penulis, ketentuan konstitusi yang bersifat *escape clause* ini penting dibuat agar ada jaminan keberlangsungan kepemimpinan nasional dan mencegah terjadinya kevakuman kekuasaan negara, walaupun hanya beberapa saat.

c. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD 1945

Salah satu kekuatan MPR baik sebelum perubahan UUD 1945 maupun setelahnya adalah kewenangannya untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Kewenangan ini memberikan posisi MPR yang sangat kuat di hadapan Presiden dan/atau Wakil Presiden walaupun pasca reformasi konstitusi, kedudukan kedua lembaga negara ini telah sejajar.⁵⁵⁰ Namun kini, MPR tidak lagi dapat dengan mudah memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden di tengah masa jabatan mereka karena perubahan UUD 1945 telah memberikan persyaratan yang jauh lebih berat dibanding sebelumnya.

⁵⁴⁸ Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan: “Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat...”

⁵⁴⁹Lihat Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945: “Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan/atau Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung”. Baca juga Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara...Op.Cit.* Hlm. 97

⁵⁵⁰ *Ibid.* Hlm 100

Pertama, pemberhentian tersebut hanya dapat dilakukan karena alasan pelanggaran sebagaimana ditentukan secara jelas oleh UUD 1945. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 A UUD 1945 hasil perubahan ketiga, “Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan 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”. Hal ini sangat berbeda dengan masa sebelum perubahan UUD 1945 dimana setiap saat Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dijatuhkan oleh MPR atas pertimbangan politik belaka yang dikemas dalam kata-kata “pelanggaran haluan negara” yang ditafsiran secara sepihak oleh MPR sesuai dengan kepentingannya. Hal itu dapat terjadi karena UUD 1945 memang tidak memberikan batasan yang jelas dan tegas mengenai alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Kedua, mekanisme *impeachment* dipersulit dengan hadirnya kelembagaan MK dalam alur proses pemakzulan dengan tugasnya untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR yang menyatakan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum atau perbuatan, dan atau tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dengan kehadiran MK dalam mekanisme *impeachment* yang akan menjatuhkan putusan atas dasar pertimbangan hukum, praktis DPR dan MPR tidak dapat lagi seandainya melakukan *impeachment* terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Melihat konstruksi kewenangan MPR dalam hal pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut yang kemudian penulis benturkan dengan ide dasar rekonstruksi kelembagaan dan kewenangan MPR dalam tulisan ini, penulis memandang bahwa kewenangan ini masih relevan untuk dipertahankan menjadi bagian dari *ius constituendum* kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia kedepannya.

d. Memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD 1945

Sebelum dilakukannya perubahan ketiga terhadap UUD 1945, kewenangan MPR dalam memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden dimaknai sebagai kewenangan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dalam hal memilih pemimpin negara. Hal tersebut menjadi relevan ketika itu karena MPR sebelum perubahan memang diposisikan sebagai Lembaga Tertinggi Negara pelaksana tunggal kedaulatan rakyat.

Namun, pasca dilakukannya perubahan ketiga terhadap UUD 1945, kewenangan MPR dalam memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD pada dasarnya berkaitan dengan kewenangan MPR dalam hal memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden yang terbukti 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.

Kewenangan MPR dalam memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD tersebut diatur dalam Pasal 8 ayat (1), (2) dan (3) UUD 1945. Disebutkan bahwa: *pertama*, jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan

atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya; *kedua*, 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; dan *ketiga*, jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksanaan tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersamaan. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Oleh karena kewenangan ini menurut penulis juga masih sejalan dengan ide dasar rekonstruksi kelembagaan dan kewenangan MPR dalam tulisan ini, penulis memandang bahwa kewenangan ini masih relevan untuk dipertahankan menjadi bagian dari *ius constituendum* kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ke depannya.

e. Membuat dan menetapkan GBHN bersama-sama dengan Presiden dan pimpinan lembaga-lembaga negara.

Ditinjau dari sudut Hukum Administrasi Negara (HAN), kepustakaan HAN sudah sejak lama memperkenalkan asas pokok sebagai dasar

penyelenggaraan pemerintahan, yaitu “*besturen is planen*” yang maknanya “memerintah adalah merencanakan”. Asas tersebut menegaskan urgensi mengenai pentingnya makna sebuah rencana dalam penyelenggaraan pemerintah.⁵⁵¹

Jika berkaca pada sistem pembangunan yang dilaksanakan di negara Indonesia sebelum dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945, asas tersebut dilaksanakan melalui GBHN yang ditetapkan oleh MPR. Namun saat ini, pasca dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945 khususnya setelah perubahan ketiga, asas tersebut dilaksanakan melalui sistem perencanaan pembangunan nasional yang dibuat oleh Presiden dan didasarkan atas sistem perencanaan yang dibagi atas kategori waktu maupun hierarki. Perencanaan yang didasarkan atas kategori waktu tersebut terdiri dari perencanaan jangka panjang yang dibingkai melalui Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) (saat ini diatur melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), dan Rencana Kerja Pemerintah sampai pada Rencana Kerja Kementerian/Lembaga.⁵⁵²

Berbicara mengenai tugas dan wewenang MPR dalam menetapkan GBHN sebelum dilakukan perubahan ketiga terhadap UUD 1945, pengaturan terhadap hal tersebut terdapat dalam Pasal 3 UUD 1945 yang bersamaan dengan penetapan UUD. Lengkapnya, Pasal 3 UUD 1945 menyebutkan:

⁵⁵¹ W. Riawan Tjandra, *Potensi Distorsi Revitalisasi GBHN*, Proshiding Focus Group Discussion Ketatanegaraan: Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN dan Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kerjasama Badan Pengkajian MPR RI dengan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara wilayah Yogyakarta, Yogyakarta, 8 September 2016. Hlm 23

⁵⁵² *Ibid*

“Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara”.

Secara umum, GBHN merupakan haluan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang mempunyai landasasn idiil Pancasila serta UUD 1945 sebagai landasan konstitusional. Selain itu, GBHN dapat dilihat dalam artian formal dan dalam artian materil. Dalam artian formal, GBHN diartikan sebagai salah satu tugas MPR menurut Pasal 3 UUD 1945. Disini, secara yuridis formal GBHN hanyalah pokok-pokok daripada langkah-langkah yang harus dilaksanakan pemerintah. Moh.Kusnardi – Bintan R Saragih mengatakan bahwa GBHN adalah melaksanakan UUD.⁵⁵³ Sedangkan GBHN dalam artian materil adalah merupakan wewenang MPR menurut Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Di sini, GBHN harus benar-benar merupakan kehendak rakyat secara keseluruhan. Oleh karena MPR memegang kedaulatan rakyat, maka kekuasaannya tidak terbatas mengingat dinamika masyarakat, sekali dalam lima tahun, Majelis memperlihatkan segala yang terjadi dan segala aliran-alirann pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendak dipakai untuk dikemudian hari.⁵⁵⁴

Dengan demikian, maka bagi rakyat secara umum, GBHN sungguh merupakan suatu program dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kecerdasan rakyat dalam arah mencapai terwujudnya masyarakat adil dan makmur. Oleh karenanya, sehingga bagi Presiden, GBHN merupakan amanat rakyat yang telah disanggupi oleh Presiden untuk dilaksanakan secara jujur,

⁵⁵³ Moh. Kusnardi-Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Gramedia, Jakarta, 1978. Hlm 56 dalam Budiman B. Sagala, *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Cetakan Pertama, Jakarta, 1982. Hlm. 96-97

⁵⁵⁴ Lihat penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

murni dan konsekuen. GBHN dapat berfungsi sebagai suatu jaminan bahwa pertanggungjawaban Presiden kepada MPR dapat dinilai berdasarkan pelaksanaan GBHN itu sendiri.⁵⁵⁵

Sebaliknya, dari sudut pandang MPR, GBHN merupakan amanat yang didasarkan kepada rakyat dan pelaksanaannya diserahkan kepada Presiden. Presiden tidak perlu menyusun programnya sendiri. Dengan begitu, Presiden cukup melaksanakan program yang disusun oleh MPR dalam bentuk GBHN⁵⁵⁶. Karena itu, GBHN adalah alat penilai yang mengikat untuk menilai pertanggungjawaban Presiden baik di akhir masa jabatan kepresidenannya maupun pada sewaktu-waktu jika dianggap perlu. Sehingga dari sudut DPR, GBHN menjadi amanat rakyat yang sesungguhnya ia sendiri telah ikut menetapkannya. Di sinilah oleh DPR, GBHN merupakan alat pengontrol terhadap tindakan dan kebijaksanaan Presiden/Mandataris yang notabene merupakan MPR. Jadi GBHN sekaligus berfungsi sebagai dasar untuk mengontrol segala kebijaksanaan Presiden, si pemegang mandat.⁵⁵⁷

Seiring perkembangan dinamika ketatanegaraan di Indonesia, sistem perencanaan berupa GBHN tersebut pada akhirnya ditinggalkan. Ditinggalkannya GBHN dalam sistem ketatanegaraan tidak terlepas dari berubahnya Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 yang semula berbunyi: “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-

⁵⁵⁵ *Ibid*

⁵⁵⁶ Namun dalam praktiknya, seakan menjadi *convention* bahwa yang mengajukan Rancangan GBHN selalu oleh Pemerintah kepada Majelis. Kenapa MPR tidak membuat sendiri Rancangan GBHN, lalu ditetapkan dan kemudian diberikan/ditugaskan kepada pemerintah sebagai badan eksekutif untuk melaksanakannya? Selama ini seakan-akan bahwa MPR hanya menetapkan belaa, yang rancangan GBHN-nya datang dari pihak eksekutif. Apakah memang dapat demikian? Hal ini menjadi perdebatan antara penulis-penulis pertengahan tahun 1977 yang lalu. Lihat harian Kompas, 7 April dan 1 Juni tahun 1977. Dalam Budiman B. Sagala, *Tugas dan Wewenang...Op.Cit.* Hlm. 99

⁵⁵⁷ *Ibid.* Hlm 97

Garis Besar daripada Haluan Negara” menjadi “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”.⁵⁵⁸

Pertanyaan yang kemudian muncul adalah mengapa bunyi Pasal 3 ayat (1) menjadi demikian? Mengapa tidak seperti bunyi Pasal 3 yang lama, yaitu “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara”? Hal ini ternyata sangat terkait dengan keputusan fraksi-fraksi untuk bersepakat mengenai sistem pemilihan Presiden secara langsung.

Diskusinya ketika itu menghasilkan dua pandangan besar, *pertama*, pandangan yang mengatakan apabila Presiden dipilih langsung oleh rakyat, dengan sendirinya MPR tidak lagi bertugas menyusun GBHN seperti ketika Presiden masih dipilih secara langsung oleh MPR. Setiap calon Presiden akan menyampaikan tawaran programnya kepada rakyat pada masa kampanye yang nantinya akan menjadi program yang akan dilaksanakan oleh Presiden terpilih. Pandangan *kedua*, mengatakan bahwa walaupun Presiden dipilih secara langsung, masih tetap dibutuhkan GBHN yang ditetapkan oleh MPR, sehingga MPR masih dapat mengawasi pelaksanaan program-program Presiden.⁵⁵⁹

Dalam pandangan yang mengatakan bahwa MPR masih sangat dibutuhkan walaupun mekanisme Pemilihan Presiden dipilih secara langsung, Soediyarto dari Fraksi Utusan Golongan ketika itu mengatakan bahwa dengan tingkat sosial pendidikan rakyat Indonesia yang masih rendah, masih

⁵⁵⁸ Perubahan Pasal tersebut terjadi dalam perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 pada tahun 2001

⁵⁵⁹ Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Rajawali Press, Jakarta, 2007. Hlm. 238

diperlukan peran MPR dalam menetapkan GBHN sehingga Presiden terpilih tidak akan sewenang-wenang dalam melaksanakan programnya. Soediyarto khawatir dengan kondisi rakyat Indonesia yang masih miskin, mereka tidak mempunyai kemampuan mengawasi kinerja dari seorang Presiden yang dipilih langsung.⁵⁶⁰

Selanjutnya, Fraksi Utusan Golongan dan Fraksi TNI/Polri juga merupakan dua fraksi yang tetap menginginkan MPR menetapkan GBHN apapun sistem pemilihan Presiden yang akan diputuskan nantinya. Dalam pandangan mereka, dikatakan bahwa bagi Indonesia sendiri, sistem pemilihan Presiden langsung merupakan hal baru sehingga masih sulit membayangkan bagaimana di lapangan nantinya apabila MPR tidak lagi mempunyai tugas menyusun dan menetapkan GBHN. Masalah lainnya, kepada siapa seorang Presiden yang dipilih langsung itu bertanggung jawab. Selama ini Presiden bertanggung jawab kepada MPR karena MPR yang memilih Presiden. Maka, apabila Presiden dipilih langsung oleh rakyat, Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR. Pandangan seperti ini disampaikan Harun Kamil dari Fraksi Utusan Golongan, bahwa pemilihan Presiden secara langsung akan melucuti banyak kewenangan tinggi yang dimiliki MPR⁵⁶¹.

Jika melihat secara keseluruhan sejarah pembahasannya,⁵⁶² terungkap bahwa sebenarnya terjadi perdebatan yang cukup panjang berkenaan dengan hal tersebut. Namun diakhir perdebatan, dari dua pandangan yang diperdebatkan tersebut kemudian disepakatilah pandangan yang mengatakan

⁵⁶⁰ *Ibid*

⁵⁶¹ *Ibid.* Hlm. 239

⁵⁶² Penulis hanya mengutip beberapa pernyataan atau perdebatan yang menjadi point penting dalam pembahasan mengenai hal tersebut.

bahwa apabila Presiden dipilih langsung oleh rakyat, dengan sendirinya MPR tidak lagi bertugas menyusun GBHN seperti ketika Presiden masih dipilih secara langsung oleh MPR. Dengan begitu, praktis MPR juga tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengawasi kinerja Presiden dalam merealisasikan janji-janjinya (tawaran program) selama kampanye. MPR tidak lagi mengawasi kinerja Presiden, dan pengawasan itu kemudian dilakukan secara langsung oleh rakyat.

Tidak lama berselang pasca dihilangkannya GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, lahirlah apa yang dinamakan sebagai Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) sebagai sistem perencanaan pembangunan nasional kedepannya. Jika merujuk pada penjelasan 1 Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 yang notabeneanya merupakan dasar hukum pembentuk RPJP, dikatakan bahwa “dengan tiadanya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional dan diperkuatnya otonomi daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka untuk menjaga pembangunan yang berkelanjutan, pembentukan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional sangat diperlukan. Hal ini sejalan dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang memerintahkan penyusunan RPJP Nasional yang menganut paradigma perencanaan yang visioner, maka RPJP Nasional hanya memuat arahan secara garis besar”.⁵⁶³

⁵⁶³ Baca juga Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Disebutkan bahwa Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional

Berkenaan dengan mekanisme penyusunan RPJP tersebut, proses penyusunannya dimulai dari penyiapan rancangan awal rencana pembangunan, dilanjutkan dengan musyawarah perencanaan pembangunan, dan diakhiri dengan penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan. Proses tersebut keseluruhannya berlangsung di pemerintah. Setelah rancangan akhir rencana pembangunan tersebut selesai, proses selanjutnya ada di tangan DPR bersama-sama dengan Presiden untuk kemudian disetujui dan disahkan menjadi Undang-Undang tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional.⁵⁶⁴

Berdasarkan pada uraian singkat mengenai RPJPN di atas, meskipun penulis melihat bahwa pada prinsipnya semangat pembentukan RPJPN sejalan dengan pembentukan GBHN, yakni keduanya sama-sama menginginkan agar negara Indonesia memiliki arah pembangunan nasional yang jelas dalam sistem pemerintahannya, namun penulis melihat beberapa kelemahan terhadap konsep RPJPN tersebut yang kemudian membuat penulis berpandangan bahwa ke depan perlu dihidupkan kembali GBHN sebagai arah haluan dasar negara yang dibentuk oleh MPR versi *ius constituendum* sebagaimana yang penulis gagas. Beberapa kelemahan RPJPN sebagaimana penulis maksud yakni:

disusun sebagai 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, dokumen ini lebih bersifat visioner dan hanya memuat hal-hal yang mendasar, sehingga memberi keleluasaan yang cukup bagi penyusunan rencana jangka menengah dan tahunannya

⁵⁶⁴ Hastu Rahma Anggraini, dkk, *Gambaran dan Analisis Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014 Indonesia*. Karya Tulis Ilmiah, Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Semarang, 2014. Hlm 7. Diakses pada 9 Januari 2017

Pertama, aktor pembentuk yang tidak representatif. Berkenaan dengan hal ini, sebagaimana dikatakan di awal bahwa sebagai arah pembangunan nasional, RPJPN dibuat oleh Presiden yang dikemudian dibahas, dan disetujui bersama-sama dengan DPR untuk selanjutnya menjadi undang-undang. Setelah RPJPN tersebut disahkan, maka Presiden memiliki tanggung jawab secara penuh untuk melaksanakannya. Pertanyaan yang kemudian muncul, sudahkan RPJPN tersebut benar-benar merepresentasikan kehendak rakyat sekaligus dapat menjadi bentuk pengejawantahan kedaulatan rakyat secara ideal jika yang membuatnya hanyalah Presiden? Meskipun pada prinsipnya Presiden saat ini terpilih melalui pemilihan umum oleh rakyat secara langsung, bukan berarti pula seluruh program yang diusung oleh Presiden ketika masa kampanye merupakan program yang menjadi kehendak rakyat untuk dijalankan ke depannya. Kalaupunlah kemudian setelah dibuat oleh Presiden lalu dilakukan pembahasan terhadap RPJPN dan disahkan bersama-sama dengan DPR, bukankah keduanya merupakan kelembagaan politik (*political representation*) yang bisa jadi dalam pembahasannya terjadi suatu transaksi-transaksi politik yang justru berpotensi menciderai hati rakyat? Jika kita konsisten dengan hakekat rencana pembangunan nasional secara materil yang notabeneanya merupakan kehendak rakyat, tentu hal ini menjadi suatu permasalahan.

Kedua, aktor pelaksana yang tidak konektifitas dengan hakekat pelaksana kedaulatan rakyat. Di awal telah dikatakan bahwa dengan berubahnya rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang semula menyatakan bahwa “kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh

Majelis Permusyawaratan Rakyat” menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” membawa konsekuensi dasar bahwa kini seluruh lembaga negara (kecuali kekuasaan kehakiman) merupakan aktor pelaksana kedaulatan rakyat. Dengan begitu, praktis seluruh lembaga negara sebagaimana dimaksud memiliki tanggungjawab untuk melaksanakan hal-hal apa saja yang menjadi kehendak rakyat yang terangkum dalam suatu haluan dasar pembangunan nasional. Namun dalam praktiknya kini, RPJPN yang ada saat ini hanya merupakan arah pembangunan nasional yang ditujukan kepada Presiden sebagai satu dari sekian banyak aktor pelaksana kedaulatan rakyat. Hal ini tentu menjadikan tidak adanya konektifitas antara arah pembangunan nasional dengan aktor pelaksana kedaulatan rakyat. Oleh karenanya, jika kita konsisten pada hakekat kedaulatan dan seluruh lembaga negara sebagaimana dimaksud merupakan pelaksanaan kedaulatan rakyat, sudah barang tentu kini kita harus memikirkan bagaimana caranya agar ada suatu haluan negara yang benar-benar memiliki konektifitas yang baik dengan hakekat kedaulatan rakyat dan lembaga-lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.

Ketiga, tidak efektifnya mekanisme kontrol masyarakat terhadap pelaksanaan RPJPN dan/atau RPJMN. Sebagaimana diketahui bahwa sampai saat ini, tidak ada mekanisme lain yang dapat dilakukan oleh masyarakat dalam melaksanakan fungsi kontrol terhadap Presiden dalam melaksanakan RPJPN dan/atau RPJMN selain melalui pemilihan umum. Melalui pemilihan umum, masyarakat diberikan hak untuk menilai efektifitas kinerja kerja Presiden dalam melaksanakan RPJPN dan/atau RPJMN dengan cara

memilih kembali Presiden yang bersangkutan (kalaupun memang mencalonkan diri kembali) jika dirasa kinerja kerjanya dilaksanakan secara efektif. Sebaliknya, masyarakat pun memiliki hak untuk tidak memilih kembali Presiden yang bersangkutan jika dirasa kinerja kerjanya dalam melaksanakan RPJPN dan/atau RPJMN tidak dilaksanakan secara efektif.

Model pengawasan yang semacam ini menurut penulis bukanlah model pengawasan yang ideal. Sudah selayaknya setiap saat jika diperlukan terdapat suatu mekanisme yang dapat dilaksanakan untuk mengontrol agar pelaksanaan RPJPN dan/atau RPJMN tetap dapat berjalan secara efektif. Hal inilah yang sampai saat ini belum ditemukan formulasinya. Sementara di satu sisi, model pengawasan yang seperti itu menurut penulis menjadi suatu kebutuhan.

Kelemahan-kelemahan yang penulis sampaikan tersebut yang pada akhirnya mengantarkan pada gagasan perlunya MPR diberikan kembali kewenangan dalam membentuk GBHN ternyata juga disampaikan oleh beberapa pakar hukum. Kaelan misalnya, ia menyampaikan bahwa:⁵⁶⁵

Kurun Waktu RPJP Nasional adalah 20 (dua puluh) tahun. Adapun pelaksanaan RPJP Nasional 2005-2025 terbagi dalam tahap-tahap perencanaan pembangunan nasional disusun dalam masing-masing periode Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM) yaitu periode 5 tahunan dan ditetapkan dengan **Peraturan Presiden Republik Indonesia**, misalnya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010, Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010-2014, yang kemudian pelaksanaannya dilakukan oleh Presiden.

Disinilah letak kelemahan sistem perencanaan dan pelaksanaan pembangunan menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah reformasi. Karena RPJP Nasional yang merupakan acuan umum pembangunan nasional ditetapkan dengan Undang-Undang,

⁵⁶⁵ Kaelan, *Reformulasi GBHN Perspektif Filosofis dan Yuridis*. Makalah dalam acara *Focus Group Discussion* kerjasama Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 11 Mei 2016. Hlm 5-6

sedangkan **RPJM Nasional ditetapkan dengan Peraturan Presiden, sedangkan pelaksanaannya adalah Presiden sendiri.** Jikalau reformasi kekuasaan pemerintahan negara terutama untuk menciptakan kondisi *checks and balances*, maka justru perencanaan dan pelaksanaan pembangunan nasional tidak mewujudkan mekanisme *checks and balances*. Jikalau RPJP ditetapkan dengan Undang-Undang, dalam kenyataannya yang aktif menyusun dan menentukan adalah Presiden, sedangkan DPR hanya memberikan persetujuan. Apalagi pelaksanaan secara kongrit pembangunan nasional dalam RPJM Nasional yang disusun dan direncanakan oleh Presiden dan ditetapkan dengan Peraturan Presiden. Konsekuensinya jikalau terjadi ketidaksesuaian dengan rencana pembangunan atau bahkan menyimpang dari rencana pembangunan, atau minimal tidak mengalami progres yang signifikan, maka tidak akan ada kontrol kekuasaan atau sanksi yuridis yang jelas, karena ditentukan oleh suatu peraturan yang dihasilkan oleh kekuasaan Presiden itu sendiri.

Selain Khaelan, tidak sedikit pakar Hukum Tata Negara yang juga menyatakan tentang pentingnya GBHN untuk dihidupkan kembali. Yudilatif misalnya, ia menyatakan terdapat tiga alasan mengapa GBHN perlu dikembalikan sebagai pedoman pembangunan nasional, yakni:⁵⁶⁶

Pertama; “Apabila Pancasila mengandung prinsip-prinsip filosofis, Konstitusi mengandung prinsip-prinsip normatif, maka Haluan Negara mengandung prinsip-prinsip direktif. Nilai-nilai filosofis Pancasila bersifat abstrak. Pasal-pasal Konstitusi juga kebanyakan mengandung norma-norma besar yang tidak memberikan arahan bagaimana cara melembagakannya. Untuk itu, diperlukan suatu kaidah penuntun (*guiding principles*) yang berisi arahan dasar (*directive principles*) tentang bagaimana cara melembagakan nilai-nilai Pancasila dan Konstitusi itu ke dalam sejumlah pranata publik, yang dapat memandu para penyelenggara negara dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan pembangunan secara terpimpin, terencana, dan terpadu. Sebagai prinsip direktif, Haluan Negara itu juga harus menjadi pedoman dalam pembuatan perundang-undangan.”

Kedua; keberadaan GBHN merupakan paket integral dari konsepsi negara kekeluargaan yang dikehendaki Pancasila dan UUD 1945. Dalam konsepsi negara kekeluargaan yang menekankan konsensus, kebijakan politik dasar tidak diserahkan kepada Presiden

⁵⁶⁶ Yudilatif, *Rancang Bangun GBHN*, Opini Harian Kompas, Edisi 30 Agustus 2016. Hlm. 6 baca juga Idul Rishan, *Diskursus Perihal GBHN & Anotasi Terhadap Praktik Ketatanegaraan Ke Depan Proshiding Focus Group Discussion Ketatanegaraan: Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN dan Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Kerjasama Badan Pengkajian MPR RI dengan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara wilayah Yogyakarta, Yogyakarta, 8 September 2016. Hlm. 19

sebagai ekspresi kekuatan majoritarian, tetapi harus dirumuskan bersama melalui majelis terlengkap yang mewakili seluruh elemen kekuatan rakyat.”

Ketiga; dengan menghidupkan kembali Haluan Negara, tidaklah berarti bahwa format dan isi Haluan Negara harus sama dan sebangun dengan GBHN versi terdahulu. Yang penting, secara substansial, Haluan Negara itu harus mengandung kaidah penuntun (*guiding principles*) yang berisi arahan-arahan dasar (*directive principles*) yang bersifat ideologis dan strategis. Dalam rangka restorasi GBHN tersebut, kita bisa memadukan warisan-warisan positif dari berbagai rezim pemerintahan selama ini, baik Orde Lama, Orde Baru maupun Orde Reformasi.

Paradigma yang dibangun Yudilatif menegaskan bahwa di dalam negara kekeluargaan (dapat disebut juga negara integralistik) dengan demokrasi konsensus ala Indonesia, kebijakan dasar (rencana) pembangunan tidaklah diserahkan kepada presiden sebagai ekspresi kekuatan majoritarian. Kebijakan dasar rencana pembangunan harus dirumuskan bersama melalui mekanisme konsensus seluruh representasi kekuatan politik rakyat dalam suatu lembaga perwakilan terlengkap, yakni MPR. Dengan kata lain, Presiden tidak mengembangkan politik sendirian, tetapi harus menjalankan prinsip-prinsip direktif yang ditetapkan MPR dalam suatu GBHN.⁵⁶⁷

Hampir senada dengan Yudilatif, Daoed Joesoef bahkan memberi catatan bahwa bukan GBHN saja yang perlu direstorasi melainkan juga Garis Besar Haluan Negara dan Bangsa (GBHNB). Dikatakan bahwa:⁵⁶⁸

GBHNB ini harus berupa satu konsep pembangunan yang berkelanjutan yang bertujuan tidak sekadar menambah *plus-value-of-things (income)*, tetapi lebih-lebih meningkatkan nilai tambah manusia (*to be more, penyempurnaan diri, diuwongke*). Meningkatkan nilai lebih manusia dilakukan pula oleh pemerintah melalui fungsinya

⁵⁶⁷ Yudilatif, *Basis Sosial GBHN*, Opini Harian Kompas, Edisi 12 Februari 2016. Hlm 6. Baca juga *Ibid*. Hlm. 20

⁵⁶⁸ Daoed Joesoef, *GBHN dan Konsep Pembangunan*, Opini Harian Kompas, Edisi 7 April 2016. Hlm.6 Baca juga *Ibid*

sebagai tutor, dengan jalan membangun jiwa jauh lebih dahulu daripada membangun badan sebagaimana yang dinarasikan himne nasional "Indonesia Raya". Dengan kata lain kita perlu menguasai keterampilan bernegara-bangsa sebagai kemahiran berjiwa-*nation-statecraft as soulcraft*. "To govern is to foresee".

Lebih lanjut Ravik Karsidi, menyatakan tujuan restorasi GBHN tidak lain adalah untuk kesejahteraan. Ravik Karsidi mengemukakan terdapat empat alasan mengapa GBHN dianggap penting dalam memetakan arah pembangunan nasional. Pertama alasan historis, kedua, alasan yuridis, ketiga, alasan politis, dan keempat alasan sosioekonomis.⁵⁶⁹

Pertama, alasan historis.

“Upaya menyusun GBHN pada dasarnya telah dilakukan sejak awal kemerdekaan sebagai bagian dari model perencanaan ekonomi yang diamanatkan Pasal 33 UUD 1945. Namun, itu sengaja dihilangkan dalam masa reformasi karena dianggap sebagai amanat pemilihan presiden secara langsung yang memiliki kewenangan membentuk arah pembangunan sesuai visi dan misi kepemimpinannya sendiri. Pada masa awal pembentukan GBHN, Presiden Soekarno melahirkan adanya Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang berdasarkan Maklumat Nomor X tertanggal 16 Oktober 1945 diberikan tugas untuk membantu Presiden menyusun GBHN. Di dalam keadaan tata negara darurat akibat revolusi, pelaksanaan GBHN tidak bisa berjalan dengan baik karena penyusunan sekaligus realisasi rencana ekonomi secara sistematis membutuhkan kerja sama semua elemen bangsa. Upaya penyusunan kemudian dilanjutkan oleh Kabinet Natsir (September 1950-Maret 1951) dalam Rencana Urgensi Perekonomian atau Rencana Urgensi Industri 1951-1953 yang dirancang Soemitro Djojohadikusumo. Seiring perjalanan kekuasaan, GBHN kemudian mengalami penyusunan secara detail di era Orde Baru. Selain melanjutkan era Orde Lama, GBHN merupakan perwujudan dari model perencanaan ekonomi kerakyatan Pancasila sesuai dengan Pasal 33 UUD 1945 yang tidak pernah berubah substansi pemaknaan.”

Kedua, alasan yuridis.

“Sistem yang dibuat untuk menggantikan peran GBHN, yakni Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, seperti berjalan tidak efektif. Padahal, sistem yang lahir dari UU No 25/2004 itu diamanatkan untuk dapat menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

⁵⁶⁹ Ravik Karsidi, *GBHN Untuk Kesejahteraan*, Opini Harian Kompas, Edisi 21 Januari 2016. Hlm 6

Kehadiran UU No 17/2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang belum mampu mengakomodasi sebuah pedoman pembangunan dan menyulitkan program pemerintah untuk berjalan secara berkelanjutan. Arah pembangunan nasional selama ini, seperti telah disinggung di atas, mengacu pada visi dan misi Presiden yang kemudian disusun secara detail sebagai Rencana Pembangunan Jangka Menengah. Namun, visi dan misi Presiden tersebut yang kemudian diterjemahkan dalam RPJM dan RPJP yang dibuat pemerintah melalui DPR hanya mewakili partai. Berlakunya UU No 6/2014 tentang Desa dan UU No 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah menghendaki konsistensi perencanaan pembangunan jangka panjang dari tingkat pusat hingga daerah.”

Ketiga, alasan politis.

“Solusi atas segala persoalan yang dialami Indonesia tidak bisa dicari dari luar. Bangsa ini hanya bisa bergerak maju setelah bangsa ini mampu mengenali dirinya sendiri. Dengan adanya GBHN, pengawasan jalannya pembangunan juga semestinya lebih kuat. Pasalnya, seluruh bangsa tahu ke mana seharusnya arah tujuan negara. Mungkin masih ada anggapan menghidupkan kembali GBHN ialah kemunduran dalam bernegara dan berdemokrasi. Namun, mengambil yang baik dari masa lalu, sejauh untuk kemajuan berbangsa, bernegara, dan berdemokrasi sesungguhnya merupakan langkah ke depan yang jauh lebih baik.”

Keempat, alasan sosio-ekonomis.

“Setiap pembangunan harus berkelanjutan terutama menyangkut infrastruktur dalam skala nasional. Tidak gonta-ganti atau tidak searah seperti yang dilakukan pada era reformasi ini. Belum tercapainya maksud pembangunan ekonomi sebagaimana amanat konstitusi adalah terutama karena penyimpangan kiblat pembangunan dari roh dan jiwa konstitusi. Penyimpangan yang dilakukan berlangsung baik dalam bentuk liberalisasi undang-undang, kebijakan fiskal, dan fungsi moneter yang terlepas dari amanat konstitusi. Sejak reformasi telah disahkan banyak undang-undang sektor perekonomian, yang setelah diuji materi oleh Mahkamah Konstitusi, terbukti tidak konstitusional.”

Sementara itu, dalam perspektif *sosial order* Sudjito mengatakan bahwa secara umum, prinsip demokrasi dan persyarat dari berdirinya negara demokrasi adalah rakyat dapat secara bebas menyampaikan aspirasinya dalam kebijakan politik dan sosial. Melalui dan atas dasar kedaulatan rakyat serta demokrasi rakyat berkesempatan menyatakan kehendaknya secara sistematis, ataupun secara sporadis. Di dalamnya, ada filsafat keterkaitan sistemik nyata

kedaulatan rakyat, demokrasi dengan basis sosialnya. Artinya kehidupan dan masa depan rakyat sebagai individu maupun sebagai bangsa, direncanakan, di desain dan diraih melalui upaya-upaya memperhatikan aspirasi rakyat, sekalian dinamika sosialnya. Disanalah kemudian GBHN merupakan sarana memanusiakan (*nguwongke*) rakyat dalam rangka pertanggungjawaban sosial penyelenggara negara. Kedaulatan rakyat, demokrasi dan GBHN dibutuhkan dan perwujudannya harus melalui analisis sosial. Hal demikian penting agar aspirasi dan dinamika sosial terakomodasi dengan baik.⁵⁷⁰

Lebih lanjut Sudjito mengatakan, bahwa GBHN secara substantif haruslah berasal dari ide-ide rakyat yang merupakan karya moral akademik-intelektual rakyat dan negarawan, bukan sekedar karya politikus. Idealnya, GBHN disusun atas dasar platform ideologi Pancasila dalam rangka mencapai tujuan negara, yakni: “...*membentuk suatu pemerintahan 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,...*” inilah dimensi teologisnya. GBHN harus mencerminkan sistem kenegaraan, memuat pokok-pokok lembaga negara permanen dan norma hukum operasional sebagai penerjemahan asas-asas hukum berdasarkan ideologi Pancasila. Secara empiris, visi-misi Presiden dan Wakil Presiden selama ini tidak mampu mengantarkan negara Indonesia semakin dekat dengan cita-citanya bernegara.

⁵⁷⁰ Sudjito, *Kedaulatan Rakyat, Demokrasi, dan GBHN dalam Perspektif Social Order*, Makalah dalam acara *Focus Group Discussion* kerjasama Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 11 Mei 2016. Hlm 3

Rakyat diposisikan hanya sebagai penonton, obyek dan tidak pernah menjadi subyek dalam bernegara.⁵⁷¹

Berbagai pendapat tersebut menguatkan pandangan penulis bahwa ke depan perlu sekiranya menghidupkan kembali GBHN sebagai haluan kehidupan bernegara di Indonesia. Berkenaan dengan *ius constituendum* konstruksi kewenangan pembentukan GBHN oleh MPR beserta materi muatannya, perlu penulis sampaikan beberapa hal: *pertama*, GBHN yang dikonstruksi dalam tulisan ini bukanlah GBHN versi masa lalu (Orde Lama maupun Orde Baru) karena hal tersebut sudah tidak relevan lagi untuk diterapkan dengan sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini. Sebagaimana diketahui, GBHN pada masa lalu itu hanya berupa pidato Presiden yang diberi bentuk hukum dengan Ketetapan MPR. Ketetapan MPR Nomor. 1/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-garis Besar daripada Haluan Negara isinya berasal dari pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1959, 28 Agustus 1959, 30 September 1960, dan 10 November 1960⁵⁷². Untuk masa-masa selanjutnya pada masa Orde Baru, GBHN ini memang berasal dari pidato Presiden yang diberi bentuk hukum dengan Ketetapan MPR. Dengan kata lain, *ius constituendum* GBHN merupakan haluan negara yang diterjemahkan kembali dan disesuaikan dengan dinamika ketatanegaraan Indonesia saat ini.

Kedua, ke depan materi muatan GBHN haruslah memuat norma-norma dasar yang mengarah pada cita-cita dan tujuan nasional yang sifatnya memberikan arahan kepada lembaga-lembaga negara terutama lembaga

⁵⁷¹ *Ibid*

⁵⁷² Sri Soemantri, *Ketetapan MPR (S) sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Remadja Karya, Bandung, 1985. Hlm. 40

penyelenggara pemerintahan, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Dengan kata lain, secara substansial haluan negara itu harus mengandung kaidah penuntun (*guiding principles*) yang berisi arahan-arahan dasar (*directive principles*) yang dibentuk berdasarkan cita-cita dan tujuan nasional. Norma-norma dasar haluan negara inilah yang kemudian nantinya harus dijadikan sebagai sumber dan arahan bagi lembaga-lembaga negara dalam merumuskan visi, misi, dan tujuannya, terutama bagi Presiden dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan;⁵⁷³

Ketiga, kewenangan membentuk GBHN haruslah berada ditangan MPR yang dilaksanakan bersama-sama dengan Presiden dengan seluruh pimpinan lembaga-lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat. Konstruksi yang demikian ini menurut penulis akan lebih membuat GBHN yang akan dibentuk kedepannya benar-benar dapat menjadi suatu haluan dasar kehidupan bernegara yang murni hadir sebagai kehendak rakyat seperti halnya hakekat GBHN secara materil itu sendiri;

Keempat, produk GBHN ditetapkan melalui Ketetapan MPR. Sebagaimana diketahui bahwa pasca dilakukannya perubahan UUD 1945, MPR tidak boleh dan tidak akan lagi menerapkan produk hukum yang bersifat mengatur (*regeling*), kecuali dalam bentuk UUD atau Perubahan UUD.⁵⁷⁴ Dengan kata lain, TAP MPR yang dikeluarkan kini haruslah bersifat kongkrit dan individual, atau dalam bahasa hukum biasa kita kenal dengan

⁵⁷³ Diadopsi dari pemikiran Ridwan HR yang disampaikan dalam *Group Discussion Ketatanegaraan: Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN dan Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Kerjasama Badan Pengkajian MPR RI dengan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara wilayah Yogyakarta, Yogyakarta, 8 September 2016 dan pemikiran Yudi Latif yang kemudian penulis kontekstualisasikan dengan dinamika ketatanegaraan saat ini.

⁵⁷⁴ Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme...*, *Op.Cit.* Hlm. 338

istilah keputusan yang bersifat *reshickking*. Namun oleh karena dalam tulisan ini *ius constituendum* kedudukan kelembagaan MPR diposisikan sebagai Lembaga Negara dengan kewenangan tertinggi dan memiliki kewenangan dalam membentuk GBHN, maka bukan tidak mungkin MPR kembali memiliki kewenangan dalam mengeluarkan suatu ketetapan yang sifatnya “mengatur”, “khusus” ditujukan untuk menetapkan GBHN seperti halnya ketika MPR menetapkan UUD atau perubahan UUD; dan

Kelima, oleh karena MPR kembali diposisikan sebagai Lembaga Negara dengan kewenangan tertinggi, penulis membayangkan bahwa ke depan MPR dapat memintai *progress report* hasil kerja masing-masing lembaga negara termasuk Presiden sebagai bentuk optimalisasi pengawasan terhadap pelaksanaan haluan dasar negara yang dilakukan oleh masyarakat. Dengan kata lain, dalam hal ini masyarakat menyerahkan kedaulatannya untuk mengawasi pelaksanaan haluan negara kepada MPR yang tentunya diatur di dalam UUD 1945.

f. Menyelesaikan konflik antar lembaga negara, antar lembaga negara dan komisi negara atau antar komisi negara.

Sebagaimana penulis sampaikan di awal bahwa pasca dilakukannya perubahan ketiga terhadap UUD 1945, MPR tidak lagi berperan sebagai pelaksana tunggal kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintah (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk serta bertanggungjawab

kepada rakyat.⁵⁷⁵ Selanjutnya, mendudukkan MPR tidak lagi sebagai pelaksana tunggal kedaulatan dimaksudkan untuk menyudahi praktik penyelewengan yang dilakukan MPR oleh karena kekuasaannya yang begitu besar ketika itu serta dimaksudkan agar diantara lembaga negara bisa saling mengawasi dan mengimbangi.

Memang harus diakui bahwa di awal-awal tahun pasca dilakukannya perubahan tersebut, tujuan sebagaimana yang diharapkan dengan mendudukkan MPR tidak lagi sebagai pelaksana tunggal kedaulatan rakyat dapat dikatakan cukup tercapai. Hal ini terlihat dengan semakin efektifnya mekanisme saling mengawasi diantara lembaga-lembaga negara yang berujung pada hilangnya praktik-praktik penyalahgunaan kekuasaan sebagaimana yang terjadi pada era Orde Lama dan Orde Baru.⁵⁷⁶

Namun seiring perkembangan dinamika ketatanegaraan di Indonesia, beberapa permasalahan sebagai akibat perubahan tersebut justru bermunculan,⁵⁷⁷ salah-satunya yakni terjadinya berbagai konflik antar lembaga negara yang bukan merupakan kualifikasi sengketa kewenangan lembaga negara yang sampai hari inipun belum ada lembaga yang berwenang untuk menyelesaikan permasalahan tersebut.⁵⁷⁸

⁵⁷⁵Bagir Manan, *DPR, DPR... Op.Cit.* Hlm. 74

⁵⁷⁶ Meskipun tidak benar-benar hilang, setidaknya penyalahgunaan kekuasaan sebagaimana yang terjadi pada Orde Lama dan Orde baru sudah tidak ditemukan lagi pasca dilakukannya perubahan tersebut.

⁵⁷⁷ Pada pembahasan sebelumnya telah penulis uraikan berkenaan dengan masalah apa saja yang muncul sebagai akibat dari perubahan tersebut. Dalam pembahasan ini, penulis akan memfokuskannya pada permasalahan yang berkenaan dengan “absen”nya lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan konflik yang terjadi antar lembaga negara, antara lembaga negara dengan komisi negara atau antar komisi negara yang tidak termasuk kedalam kualifikasi sengketa kewenangan lembaga negara

⁵⁷⁸ Penulis melihat bahwa konflik ini dapat terjadi karena masing-masing lembaga negara yang bersangkutan merasa memiliki *power* sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Sehingga, tidak jarang ego kelembagaan muncul yang kemudian menghasilkan gesekan diantara lembaga-lembaga negara. Tidak dapat dinafikkan bahwa hal ini merupakan buntut panjang dari hasil

Berkenaan dengan hal ini, dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia pasca dilakukannya perubahan ketiga terhadap UUD 1945, sedikitnya penulis mencatat telah terjadi 6 (enam) kali konflik antar lembaga negara yang penyelesaiannya tidak dilakukan dengan dasar konstitusional yang jelas atau tidak diselesaikan oleh lembaga yang secara konstitusional memiliki kewenangan untuk hal tersebut.

Pertama, pada tahun 2009 terjadi perbedaan pandangan antara dua lembaga (lembaga negara dan lembaga pemerintahan) yakni Badan Pengawasan Keuangan (BPK) dengan Badan Pengawas Keuangan dan pembangunan (BPKP) yang berujung pada konflik lembaga negara. Perbedaan pandangan tersebut dimulai sebagai akibat dari ketidak puasan Menteri Keuangan ketika itu yakni Sri Mulyani, atas hasil pemeriksaan investigatif BPK terhadap Bank Century yang membuatnya kemudian memerintahkan BPKP untuk memeriksa Bank Century.⁵⁷⁹

Kedua, pada tahun 2010 terjadi konflik antara Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) dengan Polri. Dalam konflik tersebut, pada intinya Polri bersikeras menjebloskan jenderal Susno Duaji ke sel karena yang bersangkutan menjadi tersangka dalam sejumlah kasus pidana. Sementara itu, LPSK yang juga menganggap dirinya bekerja atas nama undang-undang untuk melindungi seseorang. Menurut LPSK, sikap Polri yang enggan meminta permintaan LPSK ketika itu dikhawatirkan akan membuat

perubahan ketiga UUD 1945 yang memposisikan seluruh lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.

⁵⁷⁹ http://www.kompasiana.com/eusebius/sri-mulyani-jangan-dorong-konflik-baru-bpk-ri-vs-bpkp_54ff3c67a33311f94b50f8b4 [Diakses pada 14 Januari 2017]

masyarakat takut untuk menjadi saksi terhadap kasus yang juga melibatkan dirinya.⁵⁸⁰

Ketiga, konflik antara KPK dan Polri yang sampai saat ini masih dikenal dengan istilah “cicak vs buaya”. Konflik keduanya bahkan terjadi tidak hanya satu kali. Dalam catatan penulis, setidaknya terjadi 3 kali konflik diantara keduanya yang kemudian membagi cerita cicak vs buaya menjadi jilid 1, jilid 2 dan jilid 3. Cicak vs buaya jilid 1 terjadi pada tahun 2008,⁵⁸¹ cicak vs buaya jilid 2 terjadi pada tahun 2012⁵⁸² dan selanjutnya cicak vs buaya jilid 3 terjadi pada tahun 2015.⁵⁸³

Keempat, konflik antara Presiden dan DPR yang terjadi pada tahun 2014. Perseteruan diantara keduanya dimulai ketika DPR berencana untuk mengajukan hak interpelasi kenaikan harga bahan bakar minyak kepada Presiden Jokowi yang kemudian ditanggapi Presiden dengan melarang menteri kabinet dan jajaran kementriannya untuk menghadiri rapat dengan DPR melalui surat edaran pada November 2014 lalu. Tidak hanya itu, kemudian DPR kembali membalas tindakan yang dilakukan oleh Presiden dengan menolak calon Ketua KPK yang dipilih oleh tim panitia seleksi dan disetujui oleh Presiden sebelumnya yakni Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.⁵⁸⁴

⁵⁸⁰ Baca selanjutnya di <http://www.beritasatu.com/hukum/6157-lpsk-menunggu-godot.html> [Diakses pada 14 Januari 2017]

⁵⁸¹ Baca selanjutnya di <http://www.tribunnews.com/nasional/2015/01/23/cicak-versus-buaya-jilid-ii-dimulai-i> [Diakses pada 14 Januari 2017]

⁵⁸² <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54c386b26e5c4/episode-baru-cicak-vs-buaya-jilid-tiga> [Diakses pada 14 Januari 2017]

⁵⁸³ *Ibid*

⁵⁸⁴ Baca selanjutnya <https://m.tempco.co/read/news/2014/11/25/078624381/3-perseteruan-heboh-presiden-jokowi-versus-dpr/3> [Diakses pada 14 Januari 2017]

Kelima, konflik antara MK dan beberapa lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat lainnya. Di awal tahun 2015 lalu, hal ini sempat terjadi manakala ketika MK memberikan putusan yang bersifat final dan mengikat terkait upaya peninjauan kembali (PK) dapat dilakukan lebih dari sekali namun putusan tersebut tidak dilaksanakan oleh pelaksana undang-undang baik MA, Kepolisian, Kejaksaan dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).⁵⁸⁵

Keenam, pada tahun 2016 terjadi konflik antara BPK dan KPK berkenaan dengan perbedaan sikap keduanya atas hasil audit pembelian lahan Rumah Sakit Sumber Waras oleh Pemprov DKI. Dalam perbedaan sikap tersebut, BPK menilai bahwa terdapat temuan atas pembelian lahan Rumah Sakit Sumber Waras yang harus ditindaklanjuti oleh KPK. Apabila KPK tidak menindaklanjuti sementara BPK telah melakukan tugas seperti yang diminta oleh KPK, berarti ada pelanggaran konstitusi yang dilakukan oleh KPK. Sementara itu, KPK menilai bahwa belum ditemukan pelanggaran hukum dalam pembelian sebagian lahan Rumah Sakit Sumber Waras yang membuatnya tidak segera menindaklanjuti hasil audit BPK. KPK juga menilai bahwa meskipun nantinya KPK menemukan adanya pelanggaran administratif, pelanggaran itu tidak serta-merta menjurus pada tindak pidana.⁵⁸⁶

Berbagai konflik yang terjadi di antara lembaga negara tersebut tentu merupakan suatu ironi dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia dan bukan

⁵⁸⁵sp.beritasatu.com/politikdanhukum/putusan-mk—tidak-segera-dilaksanakan-pemerintah-gunakan-pp-sebagai-jalan-tengah/74559 [Diakses pada 6 Oktober 2016]

⁵⁸⁶ Baca selanjutnya di <http://megapolitan.kompas.com/read/2016/06/21/10275791/bpk.dan.kpk.yang.saling.pertahankan.sikap.soal.sumber.waras> [Diakses pada 14 Januari 2017]

tidak mungkin akan kembali terulang ke depannya. Oleh karena itu, penulis memandang bahwa betapa perlunya MPR versi *ius constituendum* untuk diberikan kewenangan sebagai lembaga yang dapat menyelesaikan konflik-konflik serupa. Namun pertanyaan yang kemudian muncul adalah: kenapa harus MPR yang memiliki kewenangan tersebut? Bukankah MK merupakan salah satu lembaga negara juga memiliki kewenangan dalam menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara?

Untuk menjawab hal tersebut, terdapat dua catatan yang perlu penulis sampaikan. *Pertama*, perlu diketahui bahwa pada prinsipnya hakekat konflik lembaga negara berbeda halnya dengan sengketa kewenangan lembaga negara yang merupakan kewenangan MK dalam menyelesaikannya.⁵⁸⁷ Sengketa menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan sebagai: 1) suatu yang menyebabkan perbedaan pendapat; petengkar; perbantahan. 2) pertikaian, perselisihan. 3) perkara (di pengadilan).⁵⁸⁸ Pengertian sengketa kewenangan adalah perselisihan atau perbedaan pendapat yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan antara dua atau lebih lembaga negara. Jadi, ada kewenangan yang dipersengketakan, yang berupa perselisihan atau perbedaan pendapat mengenai pelaksanaannya, oleh dua atau lebih lembaga negara.⁵⁸⁹ Di dalam Pasal 1 angka (7) Peraturan Mahkamah Konstitusi

⁵⁸⁷ Berkenaan dengan hal tersebut, sebagaimana diketahui bahwa salah satu amanat konstitusi yang dilimpahkan oleh UUD 1945 kepada MK adalah wewenang untuk menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara (SKLN) yang pelaksanaannya diatur dalam Pasal 10 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi yang berbunyi “memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

⁵⁸⁸ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2001. Hlm. 1037

⁵⁸⁹ Tim Penyusun Buku Hakim Konstitusi Prof. A.Mukthie Fajar, S.H, MS, *Sang Pembela Perjalanan Hidup dan Pemikiran A.Mukthie Fadjar (Hakim Konstitusi Periode 2003-*

Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara menegaskan, yang dimaksud dengan sengketa adalah perselisihan atau perbedaan pendapat yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan antara dua atau lebih lembaga negara.

Sementara apa yang dimaksud sebagai konflik antar lembaga negara, antar lembaga negara dan komisi negara atau antar komisi negara yang penulis maksud di sini adalah suatu keadaan dimana dua atau lebih lembaga negara saling menunjukkan kuasanya untuk saling mendeskreditkan masing-masing diantaranya. Keadaan tersebut dapat terjadi sebagai akibat dari begitu besarnya ego kelembagaan, kepentingan politik antar lembaga yang berkonflik, dan berbagai alasan lain selain sebagai akibat dari persinggungan kewenangan lembaga negara.

Lebih lanjut, dalam kewenangannya menyelesaikan konflik antar lembaga negara, antar lembaga negara dan komisi negara atau antar komisi negara (*ius constituendum*), MPR dapat memanggil lembaga negara yang berkonflik untuk segera diselesaikan permasalahannya. MPR dituntut harus dapat memposisikan diri sebagai “mediator” atau “wasit” yang berkewajiban untuk menjadi *problem solver* dari berbagai permasalahan yang menyebabkan terjadinya konflik antar lembaga negara, antar lembaga negara dan komisi negara atau antar komisi negara tersebut.

Kedua, perlu diingatkan kembali bahwa dalam tulisan ini, rekonstruksi yang penulis lakukan terhadap kelembagaan dan kewenangan MPR ke depannya didasarkan atau berpijak dari semangat pembentukan MPR oleh

2008), Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008. Hlm. 123 dalam Ni'matul Huda, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dalam Teori dan Praktik di Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2016. Hlm. 158

founding fathers ketika awal pembentukannya, yakni menjadikan MPR sebagai rumah rakyat, penjelmaan rakyat dan tempat seluruh rakyat untuk bermusyawarah dalam mengambil keputusan-keputusan penting yang berhubungan langsung dengan kepentingan rakyat yang diilhami dari cita negara integralistik/kekeluargaan serta berangkat dari semangat anti individualistik dan liberalisme barat. Dengan *ius constituendum* kelembagaan MPR yang demikian itu, maka menjadi sangat ideal menurut penulis ketika kewenangan dalam penyelesaian konflik antar lembaga negara, antar lembaga negara dan komisi negara atau antar komisi negara tersebut diberikan kepadanya.

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan analisis dan pembahasan di atas, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Potret kelembagaan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dari waktu ke waktu dapat dibagi kedalam 6 masa periodisasi. Pada periode pertama, yakni MPR dalam pembahasan BPUPKI, terungkap bahwa MPR dikonstruksi atas dasar semangat anti individualistik, liberalisme dan demokrasi barat serta sebagai pengejawantahan faham cita negara Integralistik/kekeluargaan. Untuk periode selanjutnya, yakni periode pasca proklamasi hingga saat ini, kelembagaan dan kewenangan MPR terus mengalami dinamika kelembagaan yang begitu dinamis. Perubahan terus terjadi baik dalam hal kedudukan kelembagaan, kewenangan maupun komposisi/susunan keanggotaan. Selama perjalanan kelembagaan tersebut, fakta sejarah membuktikan bahwa kelembagaan MPR belum pernah benar-benar menjelma menjadi sebuah lembaga sebagaimana yang dicita-citakan oleh *faunding fathers* ketika pembentukannya.
2. Berkenaan dengan urgensi dilakukannya restrukturisasi terhadap kelembagaan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, setidaknya penulis menemukan 3 urgensi berkenaan dengan hal tersebut, *pertama* urgensi secara filosofis; *kedua* urgensi secara yuridis; dan *ketiga*, urgensi secara sosiologis.

a. Urgensi secara filosofis:

Berbagai uraian dalam pembahasan ini telah secara jelas menunjukkan bahwa kelembagaan MPR dari waktu ke waktu belum mampu menjelma menjadi kelembagaan MPR sebagaimana dicita-citakan oleh *faunding fathers*. Oleh karena itu, secara filosofis rekonstruksi terhadap kelembagaan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi penting untuk dilakukan dalam rangka upaya mewujudkan kelembagaan MPR sebagaimana dicita-citakan tersebut, yakni MPR yang diposisikan sebagai “rumah rakyat”, “penjelmaan rakyat” dan “tempat seluruh rakyat” bermusyawarah guna mengambil keputusan-keputusan penting berkenaan dengan kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Bagaimanapun, upaya tersebut dilakukan dengan tujuan sepenuhnya untuk menghadirkan kemaslahatan bagi masyarakat Indonesia.

b. Urgensi secara historis:

Secara historis, rekonstruksi kelembagaan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi hal yang harus dan penting untuk dilakukan karena memang pada prinsipnya, fakta sejarah telah membuktikan bahwa secara teori dan filosofis, tidak terdapat suatu masalah dengan konstruksi kelembagaan dan kewenangan MPR ketika itu. Konstruksi kelembagaan dan kewenangan MPR telah sesuai dengan cita negara integralistik/kekeluargaan serta sejalan dengan semangat anti liberalisme dan demokrasi barat yang telah secara tegas ditolak oleh *faunding fathers* sejak awal pembentukan negara. Yang membuat

kelembagaan MPR “terkesan” menjadi lembaga yang “bersalah” tidak lain sebagai akibat dari belum beroperasinya sistem demokrasi secara baik yang dilakukan oleh para penyelenggara negara ketika itu.

c. Urgensi secara sosiologis-politis:

Secara sosiologis-politis, rekonstruksi terhadap kelembagaan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi suatu keharusan sebagai respon atas persoalan yang timbul dikemudian hari akibat dari perubahan kedudukan dan kewenangan MPR pasca perubahan ketiga dan keempat UUD 1945. Kebutuhan untuk melakukan penyesuaian kembali kelembagaan dan kewenangan MPR terhadap kondisi sosiologis-politis yang terjadi saat ini menjadi harga mati yang harus dibayar dalam rangka pembenahan sistem ketatanegaraan Indonesia, memperbaiki hubungan antara rakyat sebagai pemilik kedaulatan dan negara sebagai pelaksana (sebagian) kedaulatan serta mewujudkan stabilitas politik antar lembaga negara.

3. Berangkat dari ide dasar faham cita negara integralistik/kekeluargaan yang kemudian penulis harmonisasikan dengan dinamika kelembagaan negara dan ketatanegaraan Indonesia saat ini, maka lahirlah *ius constituendum* kelembagaan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang dapat penulis sajikan sebagai berikut:

a. Kelembagaan MPR:

Berkenaan dengan *ius constituendum* kelembagaan MPR, penulis membaginya kedalam dua hal yakni *pertama*, kedudukan MPR dan *kedua*, komposisi/susunan keanggotaan MPR. Dalam hal kedudukan

kelembagaan MPR, penulis membayangkan bahwa kedepan, tidak perlu lagi dilakukan dikotomi terhadap kelembagaan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara atau Lembaga Tinggi Negara. Cukuplah kelembagaan MPR disebut sebagai Lembaga Negara dengan kewenangan tertinggi oleh karena kelembagaan MPR memiliki kewenangan yang lebih besar jika dibandingkan dengan lembaga negara yang lainnya. Sementara dalam hal komposisi/susunan keanggotaan, penulis membayangkan bahwa kedepan keanggotaan MPR dari unsur utusan golongan perlu untuk dihidupkan kembali dengan berbagai alasan sebagaimana yang telah penulis uraikan dalam pembahasan. Selain itu, diperlukan pula untuk melakukan penyempurnaan terhadap jumlah keterwakilan DPD dalam keanggotaan MPR. Jika kita konsisten akan menjadikan MPR kembali sebagai “rumah rakyat” yang keanggotannya merupakan “penjelmaan seluruh rakyat”, kedepan perlu dipertimbangkan agar komposisi anggota DPD tidak lagi ditentukan pada angka maksimal sebagaimana yang diatur di dalam UUD 1945 yang pada akhirnya menghasilkan keanggotaan DPD sebanyak 4 orang untuk setiap provinsinya, melainkan anggotanya di disesuaikan dengan persebaran penduduk di suatu provinsi tertentu.

b. Kewenangan MPR:

Berkenaan dengan *ius constituendum* kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, penulis membayangkan bahwa kedepan MPR perlu untuk diberikan kewenangan dalam hal: membuat dan menetapkan GBHN bersama-sama dengan Presiden dan pimpinan lembaga-lembaga negara; serta kewenangan dalam menyelesaikan konflik yang terjadi antar

lembaga negara, antar lembaga negara dan komisi negara atau antar komisi negara selain kewenangan yang telah dimilikinya saat ini.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan serta kesimpulan diatas, dapat diajukan beberapa saran sebagai berikut:

1. Demi terwujudnya sistem ketatanegaraan Indonesia yang lebih baik, maka hendaknya segenap penyelenggara negara baik eksekutif maupun legislatif dapat mengoperasionalkan sistem demokrasi secara *on the track* dengan berpihak kepada kepentingan negara Indonesia pada umumnya dan kepentingan rakyat pada khususnya.
2. Khusus kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), perlu sekiranya untuk menindaklanjuti hasil penulisan hukum ini dengan melakukan penelitian lanjutan hingga pada akhirnya bermuara pada dilakukannya perubahan kelima terhadap UUD 1945 dengan materi perubahan kelembagaan dan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia sebagaimana yang telah penulis uraikan dalam dalam penulisan hukum ini.
3. Khusus kepada masyarakat, perlu untuk lebih proaktif dalam mengontrol penyelenggaraan bernegara di Indonesia guna membantu mewujudkan sistem ketatanegaraan Indonesia yang lebih baik kedepannya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Badan Penerbit Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2004.
- Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1995.
- _____, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme, Tata Negara*, Karta Hasta Pustaka, Jakarta, 2007
- _____, *Pemikiran & Gagasan Demokrasi Konstitusional*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2011.
- Affan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.
- Aidul Fitriadi Azhari, *Rekonstruksi Tradisi Bernegara dalam UUD 1945*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014.
- Aisyah Amimi, *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*, Yayasan Pancur Siwah, Cetakan Pertama, Jakarta, 2004.
- Alwi, Hasan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*, PT. Balai Pustaka, Jakarta, 2007.
- Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013.
- Ass. Tambunan, *MPR Perkembangan dan Pertumbuhannya, Satu Pengamatan dan Analisis*, Sinar Harapan, Jakarta, 1991.

Bagir Manan, *DPR, DPR dann MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.

Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, FH UII Pres, Yogyakarta, 2004.

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

Bintan. R.Saragih, *Majelis Permusyawaratan Rayat Republik Indonesia (MPR RI), Suatu Pemikiran tentang Peran MPR di Masa Mendatang*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1992

Budi Juliardi, *Pendidikan Kewarganegaraan untuk Perguruan Tinggi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014.

Budiman B. Sagala, *Tugas dan Wewenang MPR di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Cetakan Pertama, Jakarta, 1982.

_____, *Praktek Sistem Kenegaraan Menurut UUD*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.

Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Keempat, Rineka Cipta, Jakarta, 2004.

B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2009.

B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996.

C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, terjemahan Derta Sri Widowatie, Nusa Media, Bandung, 2010.

Charles Simabura, *Parlemen Indonesia: Lintasan Sejarah dan Sistemnya*, Rajawali Pers, Yogyakarta, 2011.

- Dahlan Thaib (et.al.), *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012.
- Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013.
- F.Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Binacipta, Bandung, 1998.
- Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras, Yogyakarta, 2011
- Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Mater Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002.
- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994.
- _____, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- _____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- _____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2011.
- _____, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, PSHTN-FH-UI, Jakarta, 2002.
- _____, *Memorabilia Dewan Pertimbangan Agung*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Grafindo Persada, Jakarta, 2011.
- _____, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.

- JCT. Simorangkir, B Mang Reng, *Tentang Undang-Undang Dasar 1945*, Jembatan, Cetakan kedelapan. Jakarta, 1975.
- Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 1996.
- K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, terjemahan Imam Baehaqie, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Nusa Media, Bandung, 2011.
- Marsillam Simandjuntak, *Pandangan Negara Integralistik, Sumber, Unsur dan Riwayatnya dalam Persiapan UUD 1945*, Cet 3, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2003.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia, Jakarta, 2008.
- Muhtar Said, *Mengulas Kembali Negara Integralistik dalam Soepomo: Pergulatan Tafsir Negara Integralistik Biografi Intelektual, Pemikiran Hukum Adat, dan Konstitusionalisme*, Thafa Media, Yogyakarta. 2015.
- Moh. Mahfud MD, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001.
- _____, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta.
- _____, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Cet 1, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Moh. Kusnadi dan Bintang R Saragih, *Ilmu Negara*, Cet.3, Gaya Media Pertama, Jakarta, 1995.

- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Cet. Kelima, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1983.
- M. Ridhwan Indra, *MPR Selayang Pandang*, CV Haji Masagung, Jakarta, 1988.
- Nelman Kusuma, *Sistem Parlemen dalam Perspektif Ketatanegaraan di Indonesia (Membangun Checks and Balances dalam Parlemen dengan Model Strong Bicameral)*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014.
- Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008
- _____, *Hukum Tata Negara: Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Konstitusi Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- _____, *Hukum Tata Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005.
- _____, *Ilmu Negara*, PT Grafindo Persada, Jakarta, 2013.
- _____, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, PT Raja GrafindoPersada, Jakarta, 2008.
- _____, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007.
- _____, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- _____, *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara dalam Teori dan Praktik di Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2016.
- Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Cet 1, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.

- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2001.
- Putera Astomo, *Hukum Tata Negara Teori dan Praktek*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014.
- Riri Nazriyah, *MPR: Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Robert A. Dahl, *Dilemmas Of Pluralist Democracy: Autonomy and Control*, Yale University Press, New Heaven London, 1982.
- R. Wiyono, *Garis Besar Pembahasan & Komentar Undang-Undang Dasar 1945*, Penerbit Alumni, Bandung, 1982.
- Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009.
- Samsul Wahidin, *MPR dari Masa ke Masa*, Bina Aksara, Jakarta, 1986.
- Sekretaris Jenderal MPR RI, *UUD Negara RI 1945*, Jakarta, 2000.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, Cet 7, 2005.
- Sudarsono, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet, Keempat, PT. Remaja Rosdakarya, Jakarta, 2004.
- Sulistyowati Irianto dan Shidarta (ed.), *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009.
- Suwandi, Sarwiji, *Semantik Pengantar Kajian Makna*, Media Perkasa, Yogyakarta, 2008.
- Sri Soemantri M. Dan Bintan R. Saragih (Penyunting), *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik*, Sinar Harapan, Jakarta, 1993.

_____, *Ketetapan MPR (S) sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Remadja Karya, Bandung, 1985.

_____, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Penerbit Alumni, Bandung, 1986.

_____, dan Tim Kerja, *Analisis dan Evaluasi tentang Kedudukan, Tugas dan Wewenang Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta 2004.

Ubaidillah, *et al*, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education): Demokrasi, HAM, & Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000.

Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008.

Widayati, *Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2015.

W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1976.

Risalah Sidang dan Naskah

Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Buku I: Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, MPR RI, Jakarta, 2004.

M. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Jilid Pertama, Cetakan Kedua, Yayasan Prapantja, Jakarta, 1971.

Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)- Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Sekretariat Republik Indonesia, 1998.

Sekretariat Jenderal MK RI, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku II Sendi-Sendi/Fundamental Negara, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal MK RI, Jakarta, 2010.

Skripsi, Thesis, Disertasi, Jurnal, Makalah dan Artikel Hukum

Dahlan Thaib, *Disertasi: Konsepsi Kedaulatan Rakyat menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasi dalam Praktek Ketatanegaraan (Studi tentang MPR Sebagai Pelaku Kedaulatan Rakyat Sepenuhnya)*, Program Pascasarjana Universitas Padjajaran Bandung, 2000.

Daoed Joesoef, *GBHN dan Konsep Pembangunan*, Opini Harian Kompas, Edisi 7 April 2016.

Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Hukum Indonesia, Mencari Keseimbangan Individualisme dan Kolektivitas dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Ekonomi*, Disertasi, Pascasarjana Fakultas Hukum UI, Jakarta, 1994.

Hastu Rahma Anggraini, dkk, *Gambaran dan Analisis Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014 Indonesia*. Karya Tulis Ilmiah, Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Semarang, 2014.

Idul Rishan, *Diskursus Perihal GBHN & Anotasi Terhadap Praktik Ketatanegaraan Ke Depan Proshiding Focus Group Discussion Ketatanegaraan: Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN dan Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Kerjasama Badan Pengkajian MPR RI dengan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara wilayah Yogyakarta, Yogyakarta, 2016.

Kaelan, *Reformulasi GBHN Perpektif Filosofis dan Yuridis*. Makalah dalam acara *Focus Group Discussion* kerjasama Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2016.

Kuntana Magnar, *Alat Perlengkapan Macam Apa MPR itu?*, artikel hukum dalam *Interaksi Konstitusi dan Politik: Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri*, Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 2016.

Nurya Ismail, *Skripsi: Susunan Kedudukan dan Wewenang MPR Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945 (Studi terhadap Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003)*, Universitas Islam Indonesia.

Ravik Karsidi, *GBHN Untuk Kesejahteraan*, Opini Harian Kompas, Edisi 21 Januari 2016.

Ridwan HR, *GBHN dalam Penyelenggaraan Negara dan Pemerintahan di Indonesia*, dalam *Proshiding Focus Group Discussion Ketatanegaraan: Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN*

dan Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Badan Pengkajian MPR RI, Yogyakarta, 2016.

Rully Chairul Azwar, *Kedaulatan Rakyat dan Sosio-Demokrasi*, Makalah dalam acara *Focus Group Discussion* kerjasama Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2016

Rusli Kutiman Iskandar, *Pemilihan Umum Sebagai Implementasi Kedaulatan Rakyat di Indonesia*, Ringkasan Disertasi, Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII, 2016.

Sekretariat Jenderal Kepaniteraan MK, *Enam Tahun Mengawal Konstitusi dan Demokrasi, Gambaran Singkat Pelaksanaan Tugas Mahkamah Konstitusi 2003-2009*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2009.

Soedijarto, *Implikasi Ajaran Pendiri Republik (Bung Karno) dan Budaya Politik Indonesia terhadap Amandemen UUD 1945*. Makalah dalam acara *Focus Group Discussion* kerjasama Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2016.

_____, *Sistem Perwakilan yang Sesuai dengan Kepentingan Tetap Tegaknya NKRI dan Tercapainya Cita-Cita Membangun Negara Kebangsaan Indonesia*. Makalah, disampaikan dalam Diskusi Panel “Struktur Perwakilan yang Tepat bagi Indonesia, CINAPS bekerjasama dengan FUG MPR-RI, Jakarta, 2 Maret 2002. disampaikan kembali dalam *Focus Group Discussion* kerjasama Lembaga Pengkajian

(Lemkaji) MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2016.

Sudjito, Kedaulatan Rakyat, *Demokrasi, dan GBHN dalam Perspektif Social Order*, Makalah dalam acara *Focus Group Discussion* kerjasama Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2016.

Widayati, *Rekonstruksi Kelembagaan MPR*, Prosiding Seminar Nasional Pengembangan Epistemologi Ilmu Hukum, *no location and years*.

Widayati, Absori dan Aidul Fitriaciada Azhari, *Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Media Hukum Vol. 21 No.2 Desember 2014.

W. Riawan Tjandra, *Potensi Distorsi Revitalisasi GBHN*, Proshiding *Focus Group Discussion Ketatanegaraan: Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN dan Tata Cara Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Kerjasama Badan Pengkajian MPR RI dengan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara wilayah Yogyakarta, Yogyakarta, 2016.

Yudilatif, *Basis Sosial GBHN*, Opini Harian Kompas, Edisi 12 Februari 2016.

_____, *Rancang Bangun GBHN*, Opini Harian Kompas, Edisi 30 Agustus 2016.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (Sebelum Perubahan)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (Setelah Perubahan)

Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 *jo* Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006

Website

sp.beritasatu.com/politikdanhukum/putusan-mk—tidak-segera-dilaksanakan-pemerintah-gunakan-pp-sebagai-jalan-tengah/74559 [Diakses pada 6 Oktober 2016]

KBBI.web.id. [Diakses pada 15 November 2016]

<http://www.bpk.ri.go.id> [Diakses pada 29 November 2016]

<http://digilib.unila.ac.id/3358/15/Bab%20II.pdf> [diakses pada 6 Desember 2016]

<http://digilib.unila.ac.id/3358/15/Bab%20II.pdf> [diakses pada 6 Desember 2016]

<http://ilmupolitikdanpemerintahan.blogspot.co.id/2013/10/survei-politik-615-publik-nilai-dpr.html> [Diakses pada 12 Januari 2017]

<http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik/13/10/20/muyrzo-persepsi-masyarakat-terhadap-dpr-sangat-buruk>. [Diakses pada 12 Januari 2017]

<http://news.liputan6.com/read/2235309/survei-poltracking-tingkat-kepuasan-kpk-tertinggi-dpr-terendah> [Diakses pada 12 Januari 2017]

http://www.kompasiana.com/eusebius/sri-mulyani-jangan-dorong-konflik-baru-bpk-ri-vs-bpkp_54ff3c67a33311f94b50f8b4 [Diakses pada 14 Januari 2017]

<http://www.beritasatu.com/hukum/6157-lpsk-menunggu-godot.html> [Diakses pada 14 Januari 2017]

<http://www.tribunnews.com/nasional/2015/01/23/cicak-versus-buaya-jilid-ii-dimulai-i> [Diakses pada 14 Januari 2017]

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54c386b26e5c4/episode-baru-cicak-vs-buaya-jilid-tiga> [Diakses pada 14 Januari 2017]

<https://m.tempo.co/read/news/2014/11/25/078624381/3-perseteruan-heboh-presiden-jokowi-versus-dpr/3> [Diakses pada 14 Januari 2017]

<http://megapolitan.kompas.com/read/2016/06/21/10275791/bpk.dan.kpk.yang.saling.pertahankan.sikap.soal.sumber.waras> [Diakses pada 14 Januari 2017]