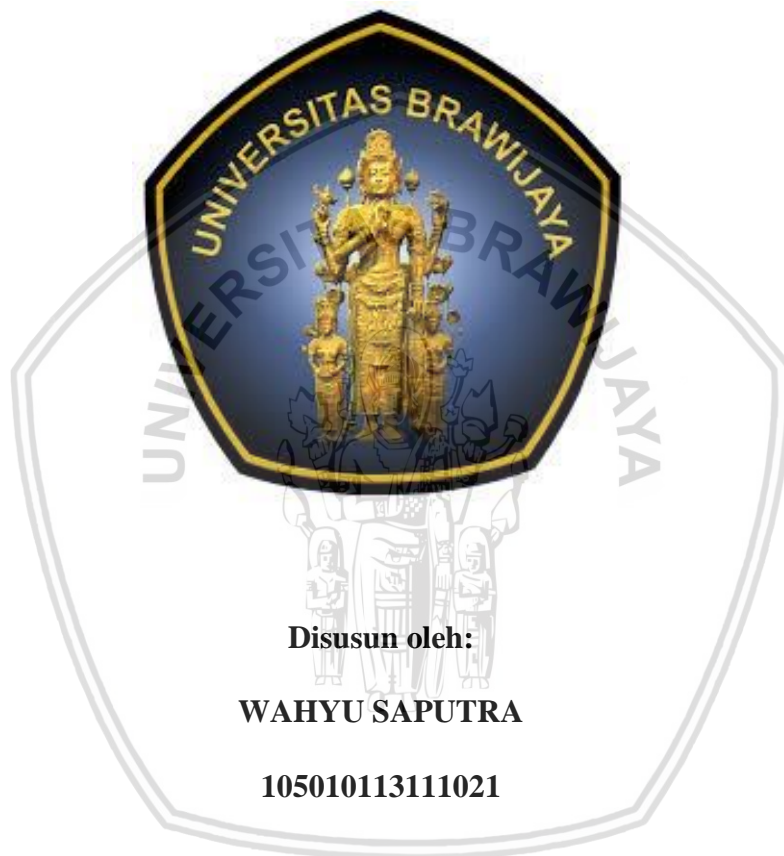


**REKONSTRUKSI MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM SISTEM  
KETATANEGARAAN INDONESIA**

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Memperoleh Gelar Kesarjanaan

Dalam Ilmu Hukum



**Disusun oleh:**

**WAHYU SAPUTRA**

**105010113111021**

**KEMENTERIAN TEKNOLOGI RISET DAN PENDIDIKAN TINGGI**

**UNIVERSITAS BRAWIJAYA**

**FAKULTAS HUKUM**

**MALANG**

**2017**



## DAFTAR ISI

<b>Halaman Pengesahan</b> .....		i
<b>Halaman Persetujuan</b> .....		ii
<b>Kata Pengantar</b> .....		iii
<b>Daftar Isi</b> .....		iv
<b>Ringkasan</b> .....		vii
<b>BAB I    PENDAHULUAN</b>		
A.    Latar Belakang	.....	1
B.    Rumusan Masalah	.....	14
C.    Tujuan Penelitian	.....	14
D.    Manfaat Penelitian	.....	14
E.    Sistematika Penulisan	.....	15
<b>BAB II    KAJIAN PUSTAKA</b>		17
A.    Kajian Umum Tentang Teori Rekonstruksi Lembaga Negara	.....	17
1.    Konsep Lembaga Negara Menurut Trias Politika	.....	17
2.    Pengertian Lembaga Negara	.....	20
3.    Lembaga Negara Menurut UUD 1945	.....	23
4.    Teori Rekonstruksi Lembaga Negara	.....	26
B.    Kajian Umum Tentang Teori Kedaulatan Rakyat	.....	28
1.    Pengertian Kedaulatan Rakyat	.....	28
1.1.    Sistem Parlemen Unikameral	.....	34
1.2.    Sistem Parlemen Bikameral	.....	35
1.3.    Sistem Parlemen Trikameral	.....	37
C.    Kajian Umum Tentang Teori Kewenangan	.....	37

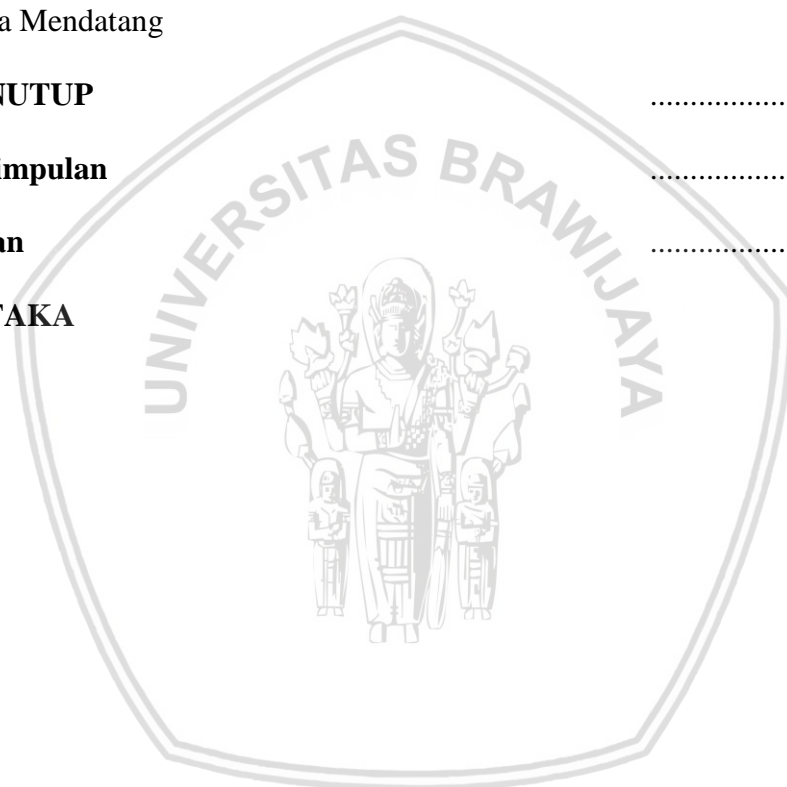


1.	Pengertian Kewenangan	.....	37
2.	Sumber Kewenangan	.....	38
D.	Kajian Umum Tentang Teori Hukum	.....	41
1.	Norma Hukum	.....	41
2.	Kaidah-Kaidah Hukum	.....	42
3.	Antinomi Hukum	.....	43
4.	Teori Jenjang Norma	.....	44
E.	Kajian Umum Tentang Teori Perundang-Undangan	.....	46
<b>BAB III</b>	<b>METODE PENELITIAN</b>	.....	49
A.	Jenis Penelitian	.....	49
B.	Metode Pendekatan	.....	50
C.	Jenis dan Sumber Bahan Hukum	.....	51
D.	Teknik Memperoleh Bahan Hukum	.....	52
E.	Teknik Analisis Bahan Hukum	.....	53
<b>BAB IV</b>	<b>HASIL DAN PEMBAHASAN</b>	.....	54
A.	Rekonstruksi Majelis Permusyawaratan Rakyat	.....	54
	Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia di Masa		
	Mendatang		
1.	Konstruksi Hukum	.....	54
2.	Konstruksi Keberadaan Lembaga Majelis	.....	63
	Permusyawaratan Rakyat		
2.1.	Konstruksi Keberadaan MPR sebelum	.....	64
	perubahan UUD 1945		
2.2.	Konstruksi Keberadaan MPR setelah	.....	66
	perubahan UUD 1945		



2.3.	Susunan Keanggotaan MPR	.....	69
2.4.	Alat Kelengkapan MPR	.....	71
3	Dinamika Kewenangan MPR	.....	71
3.1.	Dinamika Produk Hukum MPR	.....	76
3.2.	Status Hukum Tap MPR/S	.....	82
4.	Rekonstruksi Majelis Permusyawaratan Rakyat yang Sesuai Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia di Masa Mendatang	.....	88
<b>BAB V</b>	<b>PENUTUP</b>	.....	94
<b>A</b>	<b>Kesimpulan</b>	.....	94
<b>B</b>	<b>Saran</b>	.....	94

**DAFTAR PUSTAKA**



## CURRICULUM VITAE



### DATA PRIBADI

Nama Lengkap : Wahyu Saputra  
 Tempat/ Tanggal Lahir : Surabaya/ 18 Juni 1992  
 Alamat : Jl. Sudimoro No. 18 RT 07 RW 06 Kel. Mojolangu Kec. Lowokwaru  
 Kota Malang Kodepos 65144  
 Status/ Kewarganegaraan : Belum Menikah/ Indonesia  
 Telp : 082331821909  
 Email : wahyusaputero18@gmail.com  
 Agama : Islam  
 IPK/Jurusan/ Konsentrasi : 2.89/ Ilmu Hukum/ Hukum Tata Negara  
 Judul Skripsi : Rekonstruksi Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem  
 Ketatanegaraan Indonesia

### DATA PENDIDIKAN

No	Pendidikan	Tahun Masuk
1	Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang	2010 - 2018
2	SMA Negeri 4 Malang	2007 - 2010
3	SMP Negeri 5 Malang	2004 - 2007
4	SD Negeri Mojolangu 1 Malang	1998 - 2004

### DATA ORGANISASI

No	Organisasi	Jabatan	Tahun
1	Kementerian Bidang Kesenian dan Kebudayaan Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Brawijaya	Staf	2010-2011
2	Lembaga Otonom Teater Fakultas Hukum Universitas Brawijaya		2012-2013
3	Forum Doktor Fakultas Hukum Universitas Brawijaya	Staf	2011-2016



**KEMAMPUAN KHUSUS****A. Penguasaan Bahasa Asing dan Daerah**

No	Jenis Bahasa	Mendengar	Berbicara	Membaca	Menulis	Nilai
1	Indonesia	Aktif	Aktif	Aktif	Aktif	-
2	Inggris (TOEFL)	Aktif	Pasif	Aktif	Sedang	453
3	Inggris (TOEIC)	Aktif	Pasif	Aktif	Sedang	550

**B. Penguasaan Komputer**

No	Jenis Aplikasi	Kategori
1	Pengolah Kata (Doc.)	Sangat Baik
2	Pengolah Angka (Xls.)	Baik
3	Pengolah Data (Ppt.)	Baik

**C. Penguasaan Lainnya**

No	Kemampuan	Kategori
1	Bekerja tim atau individu	Sangat Baik
2	Perancangan peraturan/perundang-undangan	Baik
3	Perancangan kontrak/ perjanjian	Baik
4	Analisa kasus terkait tenaga kerja dan perburuhan	Baik

Keterangan : Untuk kategori menilai dari kemampuan yang saya miliki dengan tingkatan Cukup baik (1-4), Baik (5-7), Sangat Baik (8-10)

**HALAMAN PENGESAHAN**

**REKONSTRUKSI MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM  
SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

Oleh

**WAHYU SAPUTRA**

**105010113111021**

Skripsi ini telah disahkan oleh Majelis Penguji pada tanggal :

Dosen Pembimbing Utama

Dosen Pembimbing

Dr. Tunggul Anshari SN, SH., M.H  
NIP. 195905241986011001

Arif Zainuddin, SH., M.Hum  
NIP. 197201232003121001

Mengetahui,

Ketua Bagian Hukum Tata Negara

Dekan Fakultas Hukum

Dr. Tunggul Anshari SN,SH., M.H  
NIP. 195905241986011001

Dr. Rachmad Safa'at, SH., M.Si  
NIP. 19620805 198802 1 001

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT karena rahmat, ridho dan karunia-Nya, sehingga dapat menyelesaikan tugas akhir atau skripsi yang berjudul “*REKONSTRUKSI MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA*”, serta shalawat dan salam tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW karena beliau yang menuntun kita ke arah kebaikan dan kebenaran. Kemudian saya ucapkan terimakasih sebesar-besarnya kepada:

1. **Bapak Dr. Rachmad Safa’at, SH., M.Si selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.**
2. **Bapak Dr. Tunggul Anshari, SH., MH selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara serta Dosen Pembimbing skripsi. Terimakasih atas dukungan, bimbingan dan arahan yang diberikan selama proses skripsi.**
3. **Bapak Arif Zainudin, SH., M.Hum selaku Dosen Pembimbing Kedua. Terimakasih atas dukungan, bimbingan dan arahan yang diberikan selama proses skripsi.**
4. **Kedua orang tua saya, Supriadi dan Yuni Astuti. Terimakasih sebesar-besarnya kepada beliau yang selalu mendukung dan memberikan kekuatan kepada penulis hingga detik ini.**
5. **Kedua adik kandung saya, Diana Yuswanti Putri dan Yusuf Hafiz Putra Ramadhan yang secara tidak langsung menjadi kekuatan saya dan selalu memotivasi saya hingga detik ini.**
6. **Sahabat-sahabat saya di Keluarga Besar Teater Kertas Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang yang secara tidak langsung selalu memotivasi saya.**

Penulis menyadari banyak kekurangan dalam penulisan skripsi ini dan berharap semoga skripsi ini memberikan manfaat bagi seluruh pembaca. Terimakasih.

Malang, 1 Januari 2018

Penulis



## RINGKASAN

Wahyu Saputra, Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Februari, Rekonstruksi Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Dr. Tunggul Anshari SN, SH.,M.H., Arif Zainuddin, S.H., M.Hum.

Dalam penulisan skripsi ini penulis membahas mengenai Rekonstruksi Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia dan Status Hukum Tap MPR/S dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, Karya tulis ini mengangkat rumusan masalah : (1) Bagaimana rekonstruksi Majelis Permusyawaratan Rakyat yang sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia di masa mendatang?

Kemudian penulis karya tulis ini menggunakan metode yuridis normatif dengan mengkaji dan menganalisis bahan kepustakaan yang mencakup asas-asas hukum, sistematika hukum, keserasian hukum positif, perbandingan hukum, dan sejarah hukum agar dapat menjawab rumusan masalah yang ada. Metode pendekatan yang dilakukan adalah metode *statute approach*, yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang akan dibahas, dan metode *conceptual approach*, yaitu pendekatan analisis teori-teori yang relevan dengan permasalahan yang akan dibahas. Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penulisan skripsi ini, dengan 2 (dua) jenis data, data primer yaitu data yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan. Sedangkan data sekunder terdapat pada studi kepustakaan berupa literatur hukum, buku, majalah, jurnal, maupun media internet. Teknik analisis data dalam penelitian ini penulis menggunakan metode kualitatif, yaitu dengan cara deskriptif kualitatif yaitu prosedur pemecahan masalah diteliti dengan cara menjelaskan data-data yang ada yang telah diperoleh melalui studi kepustakaan, kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat umum.

Berdasarkan penelitian ini, diperoleh hasil bahwa rekonstruksi Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat ditawarkan alternatif, yaitu mempertegas kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai *Joint Session* antara DPR dan DPD dalam rangka memperkuat sistem bikameral yang murni, sekaligus memperkuat kedudukan DPD di dalam sidang MPR dengan menambah jumlah anggota DPD agar menciptakan parlemen bikameral yang seimbang.

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai berikut: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”<sup>1</sup>

Sebelum perubahan, bunyi aslinya adalah: “Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Dengan perubahan ini Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi memiliki kedudukan yang eksklusif sebagai satu-satunya instansi pelaku atau pelaksana kedaulatan rakyat. MPR tidak lagi sepenuhnya melakukan kedaulatan rakyat. Karena di samping MPR ada pula lembaga-lembaga negara lain yang juga merupakan pelaku atau pelaksana kedaulatan rakyat, misalnya Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat adalah juga pelaku atau pelaksana kedaulatan rakyat.

---

<sup>1</sup> Demikian pula dalam hal-hal tertentu, seperti perubahan materi tertentu dari UUD, sebelum dilakukan perubahan berdasarkan prosedur melalui kelembagaan MPR, dapat pula ditentukan diadakan dulu referendum untuk memintakan terlebih dahulu persetujuan rakyat berkenaan dengan rencana perubahan tersebut. Dengan adanya lembaga referendum ini, berarti MPR juga tidak dapat lagi disebut sebagai pelaksana kedaulatan rakyat dengan kewenangan yang bersifat mutlak. “*Ordering subject*” atau dimana “*locus of sovereignty*” berada tidak lagi dicantumkan secara tegas, karena sifatnya tidak lagi tunggal, dan lagipula dapat dimengerti dengan membaca pasal-pasal lain berkenaan dengan pelaksanaan kedaulatan itu. Bukankah memahami UUD tidak boleh hanya terpaku pada satu pasal saja? Di lain segi, yang juga penting ditegaskan dalam pasal di atas adalah bahwa kedaulatan rakyat itu dilakukan menurut UUD atau berdasarkan ketentuan konstitusi. Dalam praktek, kedaulatan rakyat bisa saja tidak dilaksanakan menurut UUD. Karena itu, disini ditegaskan dianutnya prinsip “*constitutional democracy*” (demokrasi konstitusional) yang pada pokoknya tidak lain dari Prinsip Negara Demokrasi yang berdasar atas hukum sebagai sisa lain dari mata uang yang sama dengan prinsip Negara Hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) yang sama-sama dianut dalam UUD 1945.

Perubahan ketentuan ini membawa implikasi<sup>2</sup> luar biasa terhadap kedudukan MPR. Sebelum perubahan, ketentuan tersebut di atas diartikan bahwa tidak ada satupun lembaga lain yang dapat melaksanakan kedaulatan rakyat selain MPR. MPR merupakan wujud penjelmaan segenap rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*) dan satu-satunya pemilik supremasi atau kekuasaan kedaulatan rakyat (*Die gesamte Staatsgewalt liegt allein bei der Majelis*).<sup>3</sup> Cara pembagian kekuasaan dilakukan oleh MPR sebagai pemegang penuh kedaulatan rakyat, kemudian MPR mendistribusikan sebagian kekuasaannya dengan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) kepada lembaga negara di bawahnya, seperti Presiden, Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), maupun Mahkamah Konstitusi (MK).

Sebagai lembaga negara yang kedudukannya lebih tinggi daripada lembaga negara lain, MPR mempunyai kewenangan-kewenangan sebagai berikut:

- a. Menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar;
- b. Menetapkan GBHN (Garis-Garis Besar Haluan Negara);
- c. Memilih Presiden dan Wapres;
- d. Meminta dan menilai pertanggungjawaban Presiden; dan
- e. Memberhentikan Presiden dan/atau Wapres.

---

<sup>2</sup> Implikasi berarti (1) keterlibatan, (2) maksud atau pengertian yang tidak disebutkan secara langsung. Demikian tersebut pada Peter Salim dan Yenny Salim, **Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer**, Modern English Press, Jakarta, 2002, hlm. 562.

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, **Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Cetakan Kedua**, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 142

Namun seiring dengan terjadinya reformasi pada tahun 1998, Indonesia mengalami dinamika ketatanegaraan yang sangat signifikan yang salah satunya berimbas pada rekonstruksi terhadap MPR. Adapun agenda utama reformasi adalah mengubah atau mengamandemen UUD 1945. Prof. Mahfud MD., menguraikan arti penting dilakukannya amandemen UUD 1945, bahwa :<sup>4</sup>

1. UUD 1945 membangun sistem politik yang *executive heavy*<sup>5</sup> dengan memberi porsi yang sangat besar kepada kekuasaan Presiden tanpa adanya mekanisme *check and balances* yang memadai.
2. UUD 1945 terlalu banyak memberi atribusi dan delegasi kewenangan kepada Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan UU maupun dengan Peraturan Pemerintah.
3. UUD 1945 memuat beberapa pasal yang *ambigu* atau multitafsir sehingga bisa ditafsirkan dengan bermacam-macam tafsir, tetapi tafsir yang harus diterima adalah tafsir yang dibuat oleh Presiden.
4. UUD 1945 lebih mengutamakan semangat penyelenggara negara daripada sistemnya.

---

<sup>4</sup> Moh. Mahfud MD., **Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Edisi Revisi**, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm. 155-157

<sup>5</sup> *Executive heavy* yang dimaksudkan adalah bahwa pokok ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebelum Perubahan sangat menguntungkan pihak penguasa. Jimly Asshiddiqie, **Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi**, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 64.

Setelah dilakukan perubahan UUD 1945 melalui 4 (empat) tahap, atau yang sekarang dikenal dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia juga ikut mengalami perubahan yang sangat mendasar.<sup>6</sup> Konsep kedaulatan rakyat yang semula dilaksanakan oleh MPR diganti dan diubah menjadi kedaulatan berada di tangan rakyat yang dilaksanakan berdasarkan UUD.<sup>7</sup>

Konsekuensi logis dari perubahan UUD 1945 antara lain adalah dalam hal pola hubungan antar lembaga negara. MPR berdiri sebagai lembaga negara yang kedudukannya sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya, seperti DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK, serta BPK.<sup>8</sup> Adapun dihapusnya istilah lembaga tertinggi negara merupakan upaya logis dalam rangka keluar dari desain ketatanegaraan yang rancu karena pada dasarnya semua lembaga negara selain MPR, masing-masing merupakan pelaksana kedaulatan rakyat.<sup>9</sup> Dalam hal pola hubungan antara MPR dengan Presiden, Presiden tidak lagi dipilih oleh Majelis, melainkan oleh rakyat secara langsung yang diselenggarakan melalui pemilihan umum. Dengan kata lain, MPR tidak mempunyai kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban Presiden.

Adapun kewenangan-kewenangan MPR yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, yaitu sebagai berikut:

---

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, *loc.cit*

<sup>7</sup> Lihat Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.”

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *loc.cit*

<sup>9</sup> Titik Triwulan Tutik, **Pokok-Pokok Hukum Tata Negara**, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2006, hlm. 128.

- a. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
- b. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- c. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar; dan
- d. Menetapkan Presiden dan/atau Wakil Presiden pengganti sampai terpilihnya Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana mestinya.

Jika dilihat dari perubahan kewenangan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 3 dan 8 UUD NRI 1945 di atas, MPR sebagai lembaga negara mempunyai kewenangan-kewenangan yang sifatnya tidak rutin. Jimly Asshiddiqie berpendapat, bahwa MPR sebenarnya baru dapat dikatakan ada (*actual existence*) pada saat kewenangan atau *functie* nya sedang dilaksanakan.<sup>10</sup> Satu-satunya tugas MPR yang bersifat rutin adalah menyelenggarakan sidang untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden, dalam keadaan normal dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Akan tetapi, kewenangan tersebut sifatnya tidaklah mutlak. Jika MPR tidak dapat bersidang, acara pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dapat pula dilakukan dalam rapat paripurna DPR.<sup>11</sup> Dengan kata lain, kewenangan dalam hal melantik Presiden dan/atau Wapres oleh MPR merupakan kewenangan yang sifatnya fakultatif, yang artinya dapat pula dilaksanakan oleh lembaga negara lain yang sejenis.

Berkaitan dengan format kelembagaannya, susunan keanggotaan MPR sebelum dilakukan perubahan UUD Tahun 1945 terdiri atas anggota DPR, Utusan Daerah (UD), dan Utusan Golongan (UG). Sedangkan pasca

---

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, *op.cit*, hlm. 144.

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm. 350.

perubahan UUD Tahun 1945, susunan keanggotaan MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD.<sup>12</sup> Lembaga DPD sendiri dibentuk menyusul dengan ditiadakannya Utusan Golongan (UG) dan Utusan Daerah (UD). Adapun lahirnya DPD di dalam sistem ketatanegaraan sebagai lembaga negara yang mencerminkan kepentingan-kepentingan di daerah (provinsi) menimbulkan persepsi bahwa sistem parlemen yang akan dibangun adalah sistem parlemen dua kamar atau sistem bikameral. Namun, kehadiran MPR sebagai lembaga negara yang berdiri sendiri meniadakan kesan bikameral tersebut, melainkan lebih kepada sistem tiga kamar atau trikameral.

Sebelum adanya perubahan UUD 1945 dan setelah adanya perubahan, jika dikaitkan dengan tugas dan wewenang MPR, maka dapat diambil benang merah yang ada kaitannya dengan Ketetapan (TAP) MPR. Kewenangan yang ada pada MPR salah satunya adalah menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), demikian sebelum perubahan, dan setelah perubahan maka wewenang menetapkan GBHN menjadi tidak ada. Adapun TAP MPR merupakan *Staatsgrundgesetz* atau Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara. Seperti halnya Batang Tubuh UUD 1945, TAP MPR juga berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan Negara, sifat norma hukumnya masih secara garis besar, dan merupakan norma hukum tunggal dan tidak

---

<sup>12</sup> Lihat Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. “*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.*”

dilekati oleh norma hukum sekunder.<sup>13</sup> Dengan kata lain, ketetapan oleh MPR yang merupakan produk hukum adalah ketentuan-ketentuan pokok yang merupakan keinginan dan pernyataan Indonesia dalam kurun waktu lima tahun.<sup>14</sup>

TAP MPR dalam menetapkan GBHN, tidak saja berupa TAP khusus GBHN. Bahkan, semua ketetapan produk MPR itu hakikatnya merupakan GBHN. TAP yang ada tercatat dalam tata hukum Indonesia, sejak adanya TAP Sementara No. I/MPRS/1960 Tentang Manifesto Politik Republik Indonesia yang merupakan Garis-Garis Besar Haluan Negara. Adapun perbedaan antara Ketetapan dengan Keputusan yaitu, *Pertama*, TAP diawali dengan rancangan yang dinamakan Rancangan Ketetapan (Rantap), dan keputusan diawali dengan Rancangan Keputusan (Rantus); *Kedua*, TAP atau Ketetapan mengikat ke dalam anggota MPR dan seluruh rakyat Bangsa Indonesia, sedang Keputusan berlaku ke dalam, artinya mengikat anggota MPR itu sendiri.

Peniadaan kewenangan MPR dalam membuat produk hukum TAP MPR ditandai dengan diterbitkannya TAP “sapu jagat”, yaitu TAP MPR No. I/MPR/2003 Tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan MPR Republik Indonesia tahun 1960 sampai dengan tahun 2002. Dasar hukumnya adalah ketentuan Pasal I dan II Aturan Peralihan dan Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI Tahun 1945.

---

<sup>13</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, **Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya**, Kanisius, Yogyakarta, 2008, hlm. 48-54.

<sup>14</sup> Lihat Pasal 3 UUD 1945 sebelum dirubah, “MPR menetapkan UUD dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara.”



Dalam ketentuan Pasal 2 dan 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 menetapkan bahwa semua TAP MPR/S yang berjumlah 139 Ketetapan itu diklasifikasikan menjadi 6 (enam) kelompok, yaitu:<sup>15</sup>

- 1) Kelompok TAP MPR/S yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku;
- 2) Kelompok TAP MPR/S yang dinyatakan tetap berlaku;
- 3) Kelompok TAP MPR/S yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilu (pemilihan umum) tahun 2004;
- 4) Kelompok TAP MPR/S yang tetap berlaku sampai dengan dibentuknya undang-undang;
- 5) Kelompok TAP MPR/S yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, ataupun telah selesai dilaksanakan; dan
- 6) Kelompok TAP MPR/S yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia hasil pemilu tahun 2004.

Jika dilihat dari klasifikasi yang telah diuraikan di atas, masih terdapat beberapa Ketetapan MPR/S yang masih berlaku atau tidak dapat dicabut dan Ketetapan MPR/S yang dapat dicabut atau diganti oleh undang-undang. Ketetapan MPR/S yang masih berlaku atau tidak dapat dicabut tersebut yaitu, sebagai berikut:<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Lihat Pasal 2 dan 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan MPR Republik Indonesia tahun 1960 sampai dengan tahun 2002.

<sup>16</sup> Muchamad Ali Safa'at, **Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia**, hlm. 3

- 1) TAP MPRS Nomor XXV/MPRS/1996 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/ Marxisme-Leninisme; dan
- 2) TAP MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.

Ketentuan dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa Ketetapan MPR/S tidaklah termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Kemudian, oleh karena materi dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tersebut banyak menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum, maka lahir UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai undang-undang penyempurnaan.<sup>17</sup>

Namun sebagai undang-undang penyempurnaan, pengaturan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan masih menimbulkan multitafsir<sup>18</sup> berkaitan dengan status hukum TAP MPR/S

<sup>17</sup> Riri Nazriyah, **MPR RI; Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan**, FH UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 69

<sup>18</sup> Menurut Peneliti sesuatu norma yang menimbulkan multitafsir adalah suatu yang tidak jelas (*vague of norm*). Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Mathias Klatt. Klatt menggulirkan problematika yuridis, yakni tidak dapat ditentukan “apa hukumnya” secara tepat (*legal indeterminacy*). *Legal indeterminacy* ini kemungkinan disebabkan oleh berbagai hal, seperti:

- Kekaburan makna (*vaqueness*), dengan demikian apabila terdapat suatu norma yang kabur, menurut Penulis diinamakan *vaqueness norm*.

- Ke-mendua-artian makna (*ambiguity*). Lebih jelasnya lihat arti lain dari ambiguitas.

Ambiguitas adalah kekacauan makna dalam bahasa. Padanannya dalam perilaku adalah ambivalensi, yaitu keadaan mengambang di antara dua tindakan. Kata-kata ambiguitas ucapan dan

yang masih berlaku. Jika mengacu pada salah satu asas dalam ilmu perundang-undangan, bahwa UU yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi akan mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula. Sedangkan, MPR sebagai pembuat produk hukum TAP MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan lembaga negara yang sejajar kedudukannya dengan DPR sebagai lembaga legislatif.

Permasalahan lain yang muncul adalah mengenai status hukum TAP MPR yang dibuat oleh MPR yang dibentuk pasca amendemen UUD Tahun 1945. Masuknya TAP MPR ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011, membawa konsekuensi logis bahwa TAP MPR yang dibuat oleh MPR yang dibentuk pasca amendemen UUD Tahun 1945 dapat dijadikan sebagai rujukan dalam pembentukan UU atau bahkan dapat pula dijadikan sebagai alat uji bagi peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan TAP MPR. Jika TAP MPR yang masih berlaku merupakan produk MPR yang sifat kelembagaannya masih sebagai lembaga tertinggi negara, maka status hukum

---

ambivalensi tingkah laku ini yang menandai rezim sekarang ini: ucapan ambigu (“tidak akan impor beras”, tetapi “boleh impor beras”), dan tindakan ambivalensi (meminjam ke Bank Dunia, tetapi meminta dihapuskan Bank Dunia).

Ambiguitas dan ambivalensi sangat mempengaruhi tingkat “kepercayaan” kepada elite kekuasaan. Keterpercayaan adalah ekspektasi masyarakat akan perilaku yang konsisten dan benar berlandaskan norma-norma bersama. Sebaliknya, ambiguitas ucapan dan ambivalensi tindakan adalah dua aspek yang berpotensi menumpuk akumulasi ketidakpercayaan kepada rezim pemerintah sekarang.

- Inkonsistensi (*inconsistency*), yang berdasarkan kamus kata serapan tidak selaras, atau tidak sesuai.

- Konsep-konsep yang secara mendasar bertentangan atau bersaing, yang disebut Gallie sebagai “*Evaluative Openness*”, atau konsep-konsep yang masih terbuka untuk dievaluasi. *Evaluative Openness*, menurut Penulis dapat dimaksudkan antara lain adanya kekosongan hukum (*vacuum of norm*), dan konflik norma (*conflict of norm*). Mathias Klatt, **Making The Law Explicit: The Normativity of Legal Argumentation**, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon, 2008, hlm. 262-264.

kedudukan TAP MPR tersebut mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula dibandingkan dengan UU yang dibuat oleh DPR bersama Presiden. Namun, hal ini tidak berlaku bagi TAP MPR yang ditetapkan oleh MPR pasca perubahan UUD Tahun 1945 mempunyai kedudukan yang setingkat dengan UU dan mengandung sifat *beshicking* atau hanya mengatur internal MPR saja.<sup>19</sup> Yang dipermasalahkan Peneliti adalah ketidakajegan keberadaan TAP MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, yang dapat dikatakan timbul tenggelam.

Adapun kekosongan hukum yang berkaitan dengan otoritas mana yang berhak menguji TAP MPR yang ada jika lembaga pembentuknya tidak diberi kewenangan lagi dalam membuat produk Ketetapan. Padahal menurut Hans Kelsen, hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuk atau menghapusnya.<sup>20</sup>

Berangkat dari uraian-uraian singkat di atas, dapat dimunculkan beberapa permasalahan hukum, *pertama*, mengenai kedudukan lembaga MPR dalam UUD NRI Tahun 1945 yang dalam praktiknya, eksistensi MPR sebagai lembaga negara seolah-olah tidak terlihat. *Kedua*, berkenaan dengan status hukum TAP MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan yang masih menimbulkan ketidakpastian hukum.

---

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, **Perihal Undang-Undang**, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 38.

<sup>20</sup> Hans Kelsen, **General Theory of Law and State**, dikutip dalam Maria Farida Indrati, **Eksistensi Ketetapan MPR Pasca Amandemen UUD 1945**, *Yuridika* Vol 20 No. 1 (Januari – Februari 2005), hlm. 23.

Dalam hal ini, Peneliti berpendapat bahwa rekonstruksi atau penataan kembali terhadap sistem kelembagaan MPR perlu dilakukan. Tujuan akhir dari dilakukannya rekonstruksi MPR ini adalah untuk menciptakan efisiensi lembaga negara yang dikaji, dan diharapkan pula dapat ikut menjawab permasalahan mengenai TAP MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, Peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian hukum dengan judul:

**“REKONSTRUKSI MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA”.**

Berikut ini adalah beberapa penelitian terdahulu yang mengkaji tentang kedudukan MPR beserta TAP MPR, yaitu:

Tabel 1.2 Orisinalitas Penelitian

No	Nama/ Fakultas/ Asal Instansi/ tahun penelitian	Judul Penelitian	Keterangan
1	Della Sri Wahyuni/ Fakultas Hukum/ Universitas Indonesia/ 2012	Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPR/MPRS) dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia	Jurnal ini berfokus pada kedudukan TAP MPR/S dalam tata urutan (hierarki) peraturan perundang-undangan dan lembaga yang berwenang melakukan pengujian TAP MPR/S.
2	Andi Fauziah Nurul Utami/ Fakultas	Analisis Hukum Kedudukan TAP MPR RI dalam Hierarki	Jurnal ini menganalisis secara yuridis tentang

	Hukum/ Universitas Hasanuddin/ 2013	Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	pemaknaan kedudukan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan
--	--	---	---

Terdapat perbedaan antara penelitian-penelitian yang sudah ada dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti yaitu dalam hal fokus penelitian, antara lain *Pertama*, menganalisis sistem kelembagaan MPR, baik dari sebelum perubahan UUD Tahun 1945 sampai dengan setelah perubahan UUD Tahun 1945, baik secara historis, filosofis, maupun yuridis. *Kedua*, menganalisis sistem lembaga negara yang ideal melalui rekonstruksi terhadap MPR, baik dari segi kedudukan, fungsi, dan kewenangannya.

Urgensi dilakukannya rekonstruksi MPR dalam kaitannya dengan status hukum TAP MPR berangkat dari kedudukan TAP MPR sebagai produk hukum MPR yang masih tidak mendapatkan kepastian hukum dalam sistem hukum. Sehingga peneliti berpendapat bahwa konstruksi sistem kelembagaan yang ada dan akibat hukumnya terhadap TAP MPR, harus dikaji lebih mendalam dari akarnya. Dengan harapan, konstruksi MPR yang baru dapat memberikan kepastian hukum, baik terhadap status hukum TAP MPR maupun terhadap eksistensi lembaga negara MPR.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana rekonstruksi keberadaan lembaga MPR yang sesuai dalam sistem ketatanegaraan Indonesia di masa mendatang?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui, mendeskripsikan, menganalisa, dan merumuskan konstruksi sistem kelembagaan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia di masa mendatang.

## **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik yang bersifat praktis maupun teoritis.

### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran terhadap bidang keilmuan hukum tata negara dalam hal rekonstruksi MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia di masa mendatang yang diharapkan dapat menjadi referensi kedepan.

### **2. Manfaat Praktis**

#### **a. Bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat**

Sebagai bahan evaluasi dan masukan terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat atau MPR.

#### **b. Bagi Pembuat Undang-Undang**

Sebagai bahan evaluasi dan masukan bagi para pembuat Undang-Undang, yaitu DPR bersama Presiden dalam menentukan arah kebijakan yang berkaitan dengan revisi UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

c. Bagi Mahasiswa

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan pengetahuan atau rujukan bagi mahasiswa tentang rekonstruksi lembaga negara MPR.

d. Bagi Masyarakat

Sebagai sumber informasi yang akurat atau bahan referensi yang dapat dijadikan dasar pertimbangan peneliti lainnya yang melakukan penelitian dengan permasalahan yang serupa.

## **E. Sistematika Penelitian**

Agar lebih mudah untuk dimengerti dan dipahami maka peneliti mencoba mendeskripsikan secara singkat dan jelas bagian dari penulisan skripsi ini sebagai berikut:

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Latar belakang dari pengambilan judul ini, rumusan masalah yang hendak diangkat, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian yang terdiri dari manfaat teoritis dan manfaat praktis bagi Pembuat Peraturan Perundang-Undangan, Akademisi dan Praktisi Hukum Tata Negara.

### **BAB II: KAJIAN PUSTAKA**

Teori yang dijadikan bahan analisis dan membahas hasil penelitian yang akan memberikan penjelasan yang informatif memuat paparan tentang Konsep



Negara Hukum, Konsep Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi, Teori Hukum dan Peraturan Perundang-Undangan, dan Kajian Umum tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat.

### BAB III: METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang terdiri dari Jenis Penelitian, Pendekatan Penelitian, Bahan Hukum, Teknik Memperoleh Bahan Hukum, Teknik Analisis Bahan Hukum, dan Definisi Konseptual.

### BAB IV: HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi uraian tentang analisis terhadap kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat beserta rekonstruksi struktur kelembagaannya kedepan, dan status hukum serta akibat hukumnya terhadap Ketetapan MPR/S dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

### BAB V: PENUTUP

Pada bab ini diuraikan secara singkat kesimpulan yang dapat ditarik dari uraian pada bab-bab sebelumnya. Selanjutnya memberikan saran yang diharapkan dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Kajian Umum Tentang Teori Rekonstruksi Lembaga Negara

##### 1. Konsep Lembaga Negara Menurut Trias Politika

Konsepsi pembentukan lembaga negara kerap dikaitkan dengan teori trias politika yang dibuat oleh Montesquieu. Singkatnya, trias politika adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri atas tiga macam kekuasaan: Pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (dalam peristilahan baru sering *rulemaking function*); kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule application function*); ketiga, kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule adjudication function*). Trias politika adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (*function*) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian diharapkan hak-hak asasi warga negara lebih terjamin.<sup>1</sup>

Bagi Montesquieu, ketiga jenis kekuasaan itu haruslah terpisah baik mengenai fungsinya maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakan.<sup>2</sup> Kekuasaan legislatif menurutnya adalah kekuasaan

<sup>1</sup> Miriam Budiardjo, **Dasar-Dasar Ilmu Politik**, Edisi Revisi, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 281-282.

<sup>2</sup> Doktrin ini untuk pertama kali dikemukakan oleh John Locke (1632-1704) dan Montesquieu (1689-1755) dan pada taraf itu ditafsirkan sebagai pemisahan kekuasaan (*separation of power*).

untuk membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif meliputi penyelenggaraan undang-undang (tetapi oleh Montesquieu diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri), sedangkan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang.

Jadi, berbeda dengan John Locke yang memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif, Montesquieu memandang kekuasaan pengadilan (yudikatif) itu sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri. Hal ini disebabkan karena dalam pekerjaannya sehari-hari sebagai seorang hakim, Montesquieu mengetahui bahwa kekuasaan eksekutif itu berlainan dengan kekuasaan pengadilan. Sebaliknya oleh Montesquieu kekuasaan hubungan luar negeri yang disebut John Locke sebagai kekuasaan federatif, dimasukkan ke dalam kekuasaan eksekutif.<sup>3</sup>

Dari uraian di atas, dapat dipahami bahwa tiga cabang kekuasaan yang ada itu masing-masing dilembagakan ke dalam suatu organ negara yang mempunyai kedudukan yang sama yang pengorganisasiannya dilakukan dengan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Untuk membatasi pengertian *separation of powers* itu, G. Marshall membedakan ciri-ciri doktrin

---

Filsuf Inggris John Locke mengemukakan konsep ini dalam bukunya yang berjudul *Two Treatises on Civil Government* (1690) yang ditulisnya sebagai kritik atas kekuasaan absolut dari raja-raja Stuart serta untuk membenarkan Revolusi Gemilang tahun 1688 (*The Glorious Revolution of 1688*) yang telah dimenangkan oleh Parlemen Inggris. Menurut Locke kekuasaan negara dibagi dalam tiga kekuasaan, yaitu: kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan federatif, yang masing-masing terpisah satu sama lain. Kekuasaan legislatif ialah kekuasaan membuat peraturan dan undang-undang; kekuasaan eksekutif ialah kekuasaan melaksanakan undang-undang dan di dalamnya termasuk kekuasaan mengadili (Locke memandang mengadili itu sebagai *uitvoering*, yaitu termasuk pelaksanaan undang-undang), dan kekuasaan federatif ialah kekuasaan yang meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain seperti membuat aliansi dan sebagainya (dewasa ini disebut hubungan luar negeri), *ibid*, hlm. 282.

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm. 283.

pemisahan kekuasaan (*separation of power*) itu ke dalam 5 (lima) aspek, yaitu:

- 1) *Differentiation*;
- 2) *Legal incompatibility of office holding*;
- 3) *Isolation, immunity, independence*;
- 4) *Checks and balances*;
- 5) *Co-ordinate status and lack of accountability*.

Pertama, doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) itu bersifat membedakan fungsi-fungsi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial. Kedua, doktrin pemisahan kekuasaan menghendaki orang yang menduduki jabatan di lembaga legislatif tidak boleh merangkap pada jabatan di luar cabang legislatif. Ketiga, doktrin pemisahan kekuasaan juga menentukan bahwa masing-masing organ tidak boleh turut campur atau melakukan intervensi terhadap kegiatan organ yang lain. Keempat, adanya prinsip *checks and balances*, di mana setiap cabang mengendalikan dan mengimbangi kekuatan cabang-cabang kekuasaan yang lain. Kelima, adalah prinsip koordinasi dan kesederajatan, yaitu semua organ atau lembaga (tinggi) negara yang menjalankan fungsi legislatif, eksekutif, dan yudisial mempunyai kedudukan yang sederajat dan mempunyai hubungan yang bersifat *co-ordinatif*, tidak bersifat *sub-ordinatif* satu dengan yang lain.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Lihat G. Marshall, **Constitutional Theory**, Oxford University Press, Clarendon, 1971, chapter 5. Lihat juga Alder and Peter English, **Constitutional and Administrative Law**, Macmillan, London, 1989, hlm. 57-59. Dalam Jimly Asshiddiqie, **Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara**, Jilid II, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm. 21-22.

## 2. Pengertian Lembaga Negara

Istilah lembaga negara berasal dari bahasa Belanda yaitu *staatsorgan*. Istilah lembaga negara dapat pula disebut dengan istilah badan negara, atau organ negara. Dalam KBBI 1997, kata “lembaga” diartikan sebagai (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; dan (iv) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.<sup>5</sup>

Menurut Kamus Hukum Fockema Andreae, istilah “organ” mengandung arti berikut ini:<sup>6</sup> “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 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.”

Hans Kelsen membagi definisi organ atau lembaga negara ke dalam 2 (dua) aspek, yaitu lembaga negara dalam arti yang luas, dan lembaga negara dalam arti sempit. Definisi lembaga negara dalam arti yang luas adalah:

<sup>5</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, lihat H.A.S. Natabaya, dalam Jimly Asshiddiqie dkk, **Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi**, Konstitusi Press, Jakarta, 2004, hlm. 60-61.

<sup>6</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia. Lihar Has Natabaya, **Lembaga (Tinggi) Negara Menurut UUD 1945**, dalam Jimly Asshiddiqie, dkk, **Menjaga Denyut Nadi Konstitusi**, *loc.cit.*

“*whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”.<sup>7</sup> Yang artinya organ adalah setiap orang yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata-hukum (*legal order*). Definisi yang lebih luas lagi, organ adalah setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*normcreating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*). “*These functions, be they of a norm-creating or of a norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction*”.<sup>8</sup>

Sedangkan organ atau lembaga negara dalam arti yang sempit, diuraikan oleh Kelsen, yaitu pengertian organ dalam arti materil.<sup>9</sup> Seseorang dikatakan organ negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu (...*he personally has a specific legal position*). Misalnya, seorang hakim yang memutus, menjalankan fungsi penciptaan norma hukum (*law-creating function*) dapat disebut sebagai organ negara. Berbeda dengan para pihak yang mengikatkan diri dalam kontrak (hukum perdata) yang merupakan tindakan atau perbuatan mencipta hukum sama halnya putusan pengadilan, tidak dapat disebut sebagai organ atau lembaga negara.<sup>10</sup>

Adapun ciri-ciri penting organ negara dalam arti sempit ini adalah bahwa:

- (i) organ negara itu dipilih untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu;
- (ii) fungsi itu dilakukan sebagai profesi utama atau bahkan secara

<sup>7</sup> Hans Kelsen, **General Theory of Law and State**, Russell & Russell, New York, 1961, hal. 192, dalam Jimly Asshiddiqie, **Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara...**, *loc.cit*, hlm. 35-37.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*

hukum bersifat eksklusif; dan (iii) karena fungsinya itu, ia berhak mendapat imbalan gaji dari negara.<sup>11</sup> Dengan demikian maka pengertian lembaga negara itu terbatas pada jabatan-jabatan tertentu yang menjalankan *law-creating function* dan *law-applying function* yang tugas, fungsi dan kedudukannya diatur dalam undang-undang.

Dalam pengertian yang lebih sempit lagi, lembaga negara adalah alat-alat perlengkapan negara yang menjalankan fungsi-fungsi tertentu, yaitu fungsi eksekutif, legislatif, dan yudisial. Sejalan dengan teori klasik hukum tata negara bahwa alat kelengkapan negara tersebut meliputi kekuasaan eksekutif, baik presiden atau perdana menteri atau raja, kekuasaan legislatif, yang seringkali disebut parlemen atau dengan nama lain seperti dewan perwakilan rakyat, dan kekuasaan yudikatif yakni mahkamah agung atau *supreme court*.<sup>12</sup>

Adapun tujuan dibentuknya lembaga-lembaga negara itu adalah untuk menjalankan fungsi negara dan fungsi pemerintahan secara aktual. Dengan kata lain, lembaga-lembaga negara harus membentuk suatu kesatuan proses yang saling berhubungan satu sama lain (*actual governmental process*) untuk merealisasikan fungsi negara secara praktis dan mewujudkan tujuan negara jangka panjang secara ideologis.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Moh. Kurnadi dan Bintang Saragih, **Ilmu Negara**, Edisi Revisi, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000, hlm. 241.

<sup>13</sup> Sri Soemantri, **Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945**, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 59

### 3. Lembaga Negara Menurut UUD 1945

UUD 1945 mempergunakan beberapa istilah selain istilah “lembaga” untuk mengidentifikasi atau memaknai suatu lembaga negara. Misalnya, istilah “dewan” untuk Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), istilah “majelis” untuk Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), istilah “badan” untuk Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan lain sebagainya.<sup>14</sup>

Dinamika struktur kelembagaan negara di Indonesia setidaknya dapat dibedakan ke dalam dua periode berlakunya UUD 1945, yaitu pada masa UUD 1945 sebelum amandemen dan UUD 1945 setelah amandemen. UUD 1945 asli atau UUD 1945 sebelum perubahan mengenal setidaknya ada 6 (enam) lembaga negara, yaitu MPR, Presiden, DPR, DPA, BPK, dan MA.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Sebelum perubahan UUD 1945 dikenal beberapa istilah yang dipergunakan untuk mengidentifikasi lembaga atau organ-organ penyelenggara negara. Konstitusi RIS 1949, misalnya, menyebutnya dengan istilah “alat-alat perlengkapan federal”. Bab III dalam ketentuan tersebut menyatakan alat-alat perlengkapan Federal Republik Indonesia Serikat terdiri dari Presiden, menteri-menteri, Senat, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung Indonesia, dan Dewan Pengawas Keuangan. Adapun UUDS 1950 menyebutnya dengan “alat perlengkapan negara”. Pasal 44 UUD 1950 menyatakan alat-alat perlengkapan negara terdiri dari Presiden dan Wakil Presiden, menteri-menteri, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, dan Dewan Pengawas Keuangan.

Peristilahan lembaga negara muncul dan banyak dijumpai dalam ketetapan-ketetapan MPR. Istilah lembaga negara pertama kali muncul dan diatur dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia. Dalam ketetapan tersebut terlampir skema susunan kekuasaan negara RI yang menempatkan MPR sebagai lembaga negara tertinggi di bawah UUD, sedangkan Presiden, DPR, BPK, DPA, dan MA sebagai lembaga negara di bawah MPR. Lihat lampiran Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, dalam Firmansyah Arifin, dkk, **Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara**, Edisi 1, Cetakan 1, KRHN, Jakarta, 2005, hlm. 32.

<sup>15</sup> Lihat Tap MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Dikenal istilah “lembaga tertinggi negara” untuk Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan lembaga tinggi negara, yang sesuai dengan urutan-urutan yang terdapat dalam UUD 1945 antara lain, yaitu (a) Presiden, (b) Dewan Pertimbangan Agung, (c) Dewan Perwakilan Rakyat, (d) Badan Pemeriksa Keuangan, dan (e) Mahkamah Agung.



Menurut UUD 1945 sebelum perubahan, prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) diserahkan kepada MPR yang kemudian oleh MPR, kekuasaan itu dibagi-bagikan (*distribution of power*) kepada lembaga-lembaga negara di bawahnya. Hal ini merupakan konsekuensi MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat dan sebagai lembaga tertinggi negara.

Sedangkan UUD 1945 setelah perubahan, Jimly Asshiddiqie menguraikan setidaknya terdapat 34 organ atau lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945. Ke-34 organ atau lembaga tersebut antara lain, yaitu<sup>16</sup>: (1) MPR; (2) Presiden; (3) Wakil Presiden; (4) Menteri dan Kementerian Negara; (5) Menteri Luar Negeri; (6) Menteri Dalam Negeri; (7) Menteri Pertahanan; (8) Dewan Pertimbangan Presiden; (9) Duta; (10) Konsul; (11) Pemerintah Daerah Provinsi; (12) Gubernur; (13) DPRD Provinsi; (14) Pemerintahan Daerah Kabupaten; (15) Bupati; (16) DPRD Kabupaten; (17) Pemerintahan Daerah Kota; (18) Walikota; (19) DPRD Kota; (20) Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa; (21) DPR; (22) DPD; (23) Komisi Penyelenggara Pemilu; (24) Bank Sentral; (25) BPK; (26) MA; (27) MK; (28) KY; (29) TNI; (30) Angkatan Darat (TNI AD); (31) Angkatan Laut (TNI AL); (32) Angkatan Udara (TNI AU); (33) Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri); dan (34) Badan-Badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kehakiman.

Dari ke-34 organ atau lembaga negara yang telah diuraikan di atas, dapat dipahami bahwa dari segi fungsinya, ke-34 lembaga tersebut ada yang bersifat

---

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie, **Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara...**, *loc.cit*, hlm. 98-102.

utama atau primer, dan ada yang bersifat sekunder atau penunjang (*auxiliary*). Sedangkan, dari segi hierarkinya, ke-34 orang atau lembaga negara itu dapat dibagi menjadi tiga lapis. lembaga lapis pertama disebut sebagai lembaga tinggi negara, lembaga lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, dan lembaga lapis ketiga merupakan lembaga daerah.<sup>17</sup> Organ lapis pertama atau lembaga tinggi negara tersebut, antara lain, yaitu:

- 1) Presiden dan Wakil Presiden;
- 2) DPR;
- 3) DPD;
- 4) MPR;
- 5) MA;
- 6) MK; dan
- 7) BPK.

Berbeda dengan ketentuan yang ada dalam UUD 1945 sebelum perubahan, UUD 1945 setelah perubahan menentukan bahwa lembaga tinggi negara tersebut mempunyai kedudukan yang sejajar. Tidak ada lembaga yang lebih tinggi kedudukannya oleh karena UUD 1945 setelah perubahan tidak mengenal adanya istilah lembaga tertinggi negara maupun istilah lembaga tinggi negara itu sendiri. Dengan demikian maka masing-masing lembaga negara mempunyai porsi kekuasaannya sendiri menurut konstitusi.

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

#### 4. Teori Rekonstruksi Lembaga Negara

Secara terminologi, istilah rekonstruksi terbagi atas 2 (dua) suku kata, yaitu “re” yang berarti pembaharuan, dan “konstruksi” yang artinya adalah suatu sistem atau bentuk.<sup>18</sup> Jika dilihat dari kata per kata, rekonstruksi adalah suatu pembaharuan sistem atau bentuk. Istilah konstruksi sendiri berasal dari bahasa Inggris, yaitu *construction*, yang artinya adalah “*the process, art, or manner of building something.*”<sup>19</sup> Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia,<sup>20</sup> rekonstruksi berarti pengembalian seperti semula; pemulihan. Adapun pengertian konstruksi merupakan suatu makna yang berhubungan dengan kalimat atau kelompok kata yang ada didalam sebuah kata dalam kajian kebahasaan.<sup>21</sup>

Rekonstruksi merupakan bagian dari aliran rekonstruksionisme, yaitu suatu aliran dipelajari dalam teori filsafat pendidikan yang mempunyai ciri-ciri sebagai suatu aliran yang radikal.<sup>22</sup> Jika ditinjau dalam konteks filsafat, rekonstruksionisme mengandung persepsi bahwa masa depan suatu bangsa merupakan suatu dunia yang diatur dan diperintah oleh rakyat secara demokratis, bukan dunia yang dikuasai oleh golongan tertentu.<sup>23</sup>

Pembaharuan terhadap lembaga negara sebenarnya sudah pernah dilakukan pada saat setelah perubahan UUD Tahun 1945, dimana MPR

<sup>18</sup> B.N. Marbun, **Kamus Politik**, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm. 469

<sup>19</sup> [www.merriam-webster.com/dictionary](http://www.merriam-webster.com/dictionary) diakses pada tanggal 24 April 2016

<sup>20</sup> Pusat Bahasa, **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2005

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Ali Mudhofir, **Kamus Teori dan Aliran dalam Filsafat dan Teologi**, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 1996, hlm. 213

<sup>23</sup> Muhammad Noor Syam, **Pendidikan Filsafat**, Usaha Nasional, Surabaya, 1985, hlm. 340.

sebelum perubahan UUD Tahun 1945 sebagai lembaga tertinggi negara, setelah perubahan UUD Tahun 1945 menjadi lembaga tinggi negara yang setingkat dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Pembaharuan terhadap MPR juga dilakukan dalam ranah tugas dan kewenangannya, diantara kewenangan-kewenangannya itu, MPR tidak lagi menetapkan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara. Adapun ketetapan MPR sebagai produk hukum MPR tidak lagi bersifat *regeling*, melainkan ketetapan yang sifatnya *beshicking* (penetapan ke dalam internal MPR).

Berkaitan dengan rekonstruksi terhadap lembaga negara, Jimly Asshiddiqie memberikan beberapa kata kunci (*key word*) yang dapat dijadikan sebagai tolok ukur dalam melakukan rekonstruksi lembaga negara, antara lain yaitu:<sup>24</sup>

- a. Peta kondisi kelembagaan negara dan kelembagaan pemerintahan (baik dibidang politik, ekonomi, maupun kebudayaan);
- b. Kondisi internal masing-masing lembaga negara (baik yang menyangkut sumber daya manusia (personil), kondisi keuangan dan aset atau kekayaan negara yang dikelola);
- c. Tugas pokok dan fungsinya beserta hasil kerja dan kinerjanya dalam kenyataan;
- d. Nilai kegunaan untuk kepentingan bangsa dan negara; dan

---

<sup>24</sup> Jimly, Asshiddiqie, **Konsolidasi dan Penataan Lembaga Negara...**, *loc.cit*, hlm. 349.

- e. Membandingkan satu lembaga dengan lembaga lain yang sejenis yang boleh jadi juga didesain untuk maksud yang sama atau mirip dengan lembaga yang bersangkutan.

## B. Kajian Umum Tentang Teori Kedaulatan Rakyat

### 1. Pengertian Kedaulatan Rakyat

Istilah kedaulatan merupakan terjemahan dari kata *sovereignty* dalam bahasa Inggris, dalam bahasa Prancis yaitu – *souverainete*, dalam bahasa Jerman – *souverainitet*, dalam bahasa Belanda – *souvereyn*, dan dalam bahasa Italia yaitu – *sperenus*. Dari istilah-istilah kebahasaan tersebut di atas, istilah kedaulatan diartikan sebagai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.<sup>25</sup> Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, kedaulatan merupakan kekuasaan yang tertinggi atau hak dipertuan (atas pemerintahan negara).<sup>26</sup>

Kedaulatan menurut Bodin tidak dapat dipecah-pecah, bersifat absolut dan tidak terbatas, serta tidak terdapat kekuasaan lain di atasnya yang lebih besar dari kedaulatan itu. Bodin menyebutkan: “*Those who are sovereign must not be subject to the authority of anyone else. This is why the law says that the prince must be excluded from the power of law... The law of the prince depends exclusively upon his pure and sincere will*” atau dalam contoh kasus di kerajaan Romawi dikenal istilah “*Prinseps legibus solutus*” yang berarti raja tidak terikat pada hukum yang berlaku. Dalam kasus ini, maka

---

<sup>25</sup> M. Hasbi Amirudin, *Op,cit*, hlm. 101.

<sup>26</sup> W.J.S. Poerwadarminta, **Kamus Umum Bahasa Indonesia**, Balai Pustaka, Jakarta, 2005, hlm. 269-270.

kedaulatanlah yang memperbolehkan seorang raja membentuk hukum dan peraturan yang tidak mengikat bagi dirinya untuk diikat oleh hukum atau peraturan yang dibuatnya. Kedaulatan itu independen, tidak tergantung pada kekuasaan lain, bahkan pemegang kedaulatan tidak terikat oleh hukum dan peraturan yang dibuatnya sendiri.<sup>27</sup> Sementara itu, Thomas Hobbes menarik teori kedaulatan itu ke dalam paradigma hukum alam yang kemudian melahirkan teori kedaulatan rakyat yang menjadi akar bagi gagasan demokrasi modern.

Dalam perkembangannya, UUD 1945 menganut paham kedaulatan rakyat yang dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan yang berbunyi, “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Setelah perubahan UUD 1945, paham kedaulatan rakyat itu dirumuskan “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan undang-undang dasar.”<sup>28</sup>

Teori ini juga diikuti oleh Immanuel Kant bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan dari pada warga negaranya. Dalam pengertian kebebasan disini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan, sedangkan undang-undang disini yang berhak membuat adalah rakyat itu sendiri. Dengan demikian undang-undang merupakan penjelmaan daripada kemauan atau kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau kedaulatan.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm. 103.

<sup>28</sup> Lihat Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945

<sup>29</sup> Jimly Asshiddiqie, *Loc.Cit.*

Gagasan bahwa kekuasaan pemerintah perlu dibatasi pernah dirumuskan oleh seorang ahli sejarah Inggris, Lord Acton, dengan mengingat bahwa pemerintahan selalu diselenggarakan oleh manusia dan bahwa pada manusia itu tanpa kecuali melekat banyak kelemahan. Dalilnya yang kemudian menjadi termasyhur berbunyi sebagai berikut: “Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya secara tak terbatas pula (*Power tends corrupt, but absolute power corrupts absolutely*).<sup>30</sup>

Senada dengan Rousseau, John Locke berpandangan bahwa kekuasaan tertinggi ada pada masyarakat. Hal ini berasal dari gagasan Locke bahwa manusia berkumpul dan bersepakat untuk membuat pemerintahan sipil, dimana pemerintahan sipil tersebut harus mengikuti arah yang ditentukan oleh suara mayoritas.<sup>31</sup>

Berdasarkan kesamaan semua warga masyarakat, tidak ada satu kelompok pun yang berhak untuk memerintah orang lain kecuali berdasarkan penugasan dan persetujuan masyarakat. Keyakinan inilah yang menjadi inti dari istilah kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat berdasarkan atas hak setiap orang untuk menentukan diri sendiri dan untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut seluruh masyarakat.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Lord Acton, **Letters to Bishop Mandell**, Creighton, 1887, dalam Miriam Budiardjo, *op.cit*, hlm. 107.

<sup>31</sup> John Locke, **Kuasa Itu Milik Rakyat: Esai Mengenai Asal Mula Sesungguhnya, Ruang Lungkup, dan Maksud Tujuan Pemerintahan Sipil**, terjemahan A. Widyamartaya, Kanisius, Yogyakarta, 2002, hlm. 82-83.

<sup>32</sup> Franz Magnis-Suseno, **Etika Politik; Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern**, Cetakan Kelima, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999, hlm. 289-290

Dalam kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan atau demokrasi biasa juga disebut sebagai sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Di dalam demokrasi perwakilan ini yang menjalankan kedaulatan rakyat adalah para wakil-wakil rakyat yang duduk di dalam lembaga perwakilan rakyat atau biasa juga disebut parlemen. Para wakil-wakil rakyat tersebut bertindak atas nama rakyat dan merekalah yang kemudian menentukan corak dan jalannya pemerintahan suatu negara, serta tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam jangka waktu yang pendek maupun dalam waktu yang panjang. Hal ini seperti yang dikatakan Rousseau sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui kehendak hukum (*volunte generale*).<sup>33</sup>

Agar wakil-wakil rakyat itu benar-benar dapat bertindak atas nama rakyat maka wakil-wakil rakyat itu harus ditentukan oleh rakyat sendiri, yaitu melalui suatu mekanisme pemilihan umum (*general election*) yang merupakan pelaksanaan kehendak seluruh rakyat secara politik (*volunte de tous*). Jadi pemilihan umum adalah tidak lain sebagai cara untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis.

Kenyataan pelaksanaan demokrasi dapat diklasifikasikan berdasarkan pelaksanaan pemerintahan demokrasi berdasarkan cara yang digunakan, pada umumnya dibagi dua, yaitu:<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Jean Jacques Rousseau, **Du Contract Social (Perjanjian Sosial)**, Visimedia, Jakarta, 2009, hlm. 46.

<sup>34</sup> Ramdlon Naning, **Aneka Asas Ilmu Negara**, Bina Ilmu, Surabaya, 1982, hlm. 52



- a. Demokrasi langsung (*directe democratie*); apabila semua rakyat berkumpul bersama-sama untuk membuat undang-undang. Sistem ini masih dilaksanakan di Swiss dengan sistem referendum.
- b. Demokrasi perwakilan (*representative democratie*); yaitu apabila rakyat yang telah dewasa memilih wakil-wakilnya untuk duduk dalam Dewan perwakilan rakyat baik di pusat maupun di daerah, yang akan melaksanakan mekanisme pemerintahan.

Demokrasi langsung menurut Franz Magnis Suseno, tidak hanya tidak dapat direalisasikan, melainkan juga secara etis tidak perlu. Yang harus dituntut adalah bahwa pemerintahan negara tetap berada di bawah kontrol efektif warga negara. Rakyat membuat undang-undang melalui para wakil yang mereka pilih. Dalam demokrasi perwakilan memang ada unsur elitarisme. Kontrol warga negara dilakukan melalui dua cara, yaitu secara langsung melalui pemilihan umum dan secara tidak langsung melalui keterbukaan pemerintah.<sup>35</sup>

Demokrasi sebagai pemerintahan oleh rakyat sendiri, dalam arti segala keputusan diambil oleh seluruh rakyat yang berkumpul pada waktu dan tempat yang sama, hanya mungkin terjadi pada negara yang wilayahnya dan jumlah warganya sangat kecil.<sup>36</sup> Pada jaman modern, cita-cita demokrasi yang ideal dimana rakyat terlibat secara langsung dalam pemerintahan sudah tidak

---

<sup>35</sup> Suseno, *Op.Cit*, hlm. 290-291

<sup>36</sup> Pada demokrasi langsung ini, terdapat penyatuan antara kedaulatan tertinggi dengan kedaulatan legislatif, sedangkan dalam demokrasi tidak langsung, kedaulatan tertinggi tetap di tangan rakyat sehingga legislatif tidak memegang kedaulatan tertinggi. Lihat Mac Iver, **Negara Modern**, Judul Asli: **The Modern State**, Penerjemah: Moertono, Bina Aksara, Jakarta, 1988, hlm. 313

mungkin dilaksanakan lagi.<sup>37</sup> Bahkan Robert A. Dahl berpendapat bahwa salah satu kegagalan demokrasi di jaman Romawi adalah bahwa dalam praktik rakyat tidak mendapat kesempatan untuk ikut serta dalam majelis warga di pusat pemerintahan karena hal itu membutuhkan biaya dan waktu yang memberatkan.<sup>38</sup>

Jika tidak mungkin untuk dilaksanakan demokrasi langsung, maka harus diusahakan agar kepentingan dan kehendak warga negara tetap dapat menjadi bahan pembuatan keputusan melalui orang-orang yang mewakili mereka. Muncullah sistem perwakilan rakyat, dan kumpulan para wakil rakyat ini dinamakan dewan perwakilan rakyat yang sering disebut dengan “parlemen” atau lembaga legislatif (*legislature*).<sup>39</sup> Di dalam gagasan demokrasi perwakilan, kekuasaan tertinggi (kedaulatan) tetap di tangan rakyat, tetapi dalam pelaksanaannya dilakukan oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat sendiri.<sup>40</sup>

Demokrasi perwakilan yang konstitusional merupakan cara untuk melaksanakan demokrasi. Hal ini disebut oleh Robert A. Dahl sebagai Poliarki.<sup>41</sup> Demokrasi perwakilan modern merupakan bentuk dari demokrasi

<sup>37</sup> *Ibid*, hal. 25. Penggagas Kedaulatan Rakyat, Rousseau, tidak menyetujui adanya badan perwakilan sebagai pelaksanaan demokrasi perwakilan, tetapi mencita-citakan suatu bentuk “demokrasi langsung”. Lihat Miriam Budiardjo, **Dasar-Dasar Ilmu Politik**, Cetakan Keduapuluh lima, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 173

<sup>38</sup> Dahl, *Op.cit*, hlm. 18-19

<sup>39</sup> Wirjono Prodjodikoro, **Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik**, Cetakan ke-2, PT. Eresco Jakarta, Bandung, 1981, hlm. 27-28

<sup>40</sup> Mahfud MD, **Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi**, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm.240. Bandingkan dengan Talmon yang menyatakan sebagai berikut: “*Democracy, in brief, is “that public order in which equality and good morals place all the people in the same condition to exercise legislative power usefully.”*” Lihat Talmon, **The Origin of Totalitarian Democracy**, Frederick A. Praeger Publisher, New York, 1961, hlm. 202

<sup>41</sup> Dahl, *Op.cit*, hlm. 125

dalam skala besar yang membutuhkan lembaga-lembaga politik tertentu sebagai jaminan terlaksananya demokrasi, yaitu:<sup>42</sup>

1. Para pejabat yang dipilih
2. Pemilihan umum yang bebas, adil, dan berkala
3. Kebebasan berpendapat
4. Sumber informasi alternatif
5. Otonomi asosiasional
6. Hak kewarganegaraan yang inklusif.

Demokrasi perwakilan adalah demokrasi yang dibuat untuk dapat dipraktikkan dalam jangka waktu yang lama dan mencakup wilayah yang luas.<sup>43</sup>

Sistem perwakilan digambarkan oleh John Stuart Mill sebagai penemuan luar biasa di zaman modern.<sup>44</sup>

#### 1.1 Sistem Parlemen Unikameral

Sistem parlemen Unikameral adalah sistem yang meletakkan adanya lembaga tunggal sebagai pemegang kekuasaan di parlemen.<sup>45</sup> Negara yang menerapkan sistem parlemen Unikameral merasa bahwa kamar kedua yang diidealkan sebagai penyeimbang tidaklah dibutuhkan karena dalam pelaksanaannya kinerja parlemen seringkali *redundant*. Pada beberapa negara lain, fungsi untuk mereview dan merevisi legislasi dapat diambil alih oleh

<sup>42</sup> *Ibid*, hlm. 118

<sup>43</sup> Destutt de Tracy, **A Commentary and Review of Montesquieu's Spirit of Laws**, William Duane, Philadelphia, 1811, hlm. 19. Dikutip dalam Adriene Koch, **The Philosophy of Thomas Jefferson**, Chicago, 1964, hlm. 152, 153, dikutip oleh Dahl, *Op.cit*, hlm. 145.

<sup>44</sup> George H. Sabine, **A History of Political Theory**, 3rd ed., Holt, Rinehart and Winston, New York, 1961, hal. 695, dikutip oleh Dahl, *Op.cit*, hlm. 145

<sup>45</sup> Saldi Isra dan Zainal Arifin Mochtar, **Menelisik Model Kamar Parlemen (Catatan Penataan Kelembagaan DPD Indonesia)**, Yogyakarta, Media Hukum Vol. 14 No. 2 Desember 2017, hlm. 120

*parliamentary committees*, ataupun dapat dilakukan melalui konsep *judicial review*.<sup>46</sup>

Adapun kelebihan sistem parlemen unikameral, yaitu:<sup>47</sup>

- a. Mempercepat usulan RUU untuk disahkan menjadi UU, oleh karena badan pembuat UU hanya dimiliki oleh satu badan legislatif.
- b. Kewenangan legislatif lebih besar, sehingga kepentingan rakyat tidak mungkin terabaikan.
- c. Anggota yang terpilih lebih sedikit jumlahnya sehingga rakyat lebih mudah dalam mengontrol kinerja parlemen.
- d. Mengeluarkan anggaran negara yang lebih rendah.

Negara-negara yang menerapkan model kamar Unikameral antara lain Taiwan, Korea Selatan, Denmark, Selandia Baru, dan yang paling terkini adalah Puerto Rico. Keinginan untuk mengubah sistem parlemennya menjadi Unikameral juga sedang menguat di Filipina yakni melalui proses amandemen yang populer dengan sebutan “*Charter Change*”.<sup>48</sup>

## 1.2 Sistem Parlemen Bikameral

Sistem parlemen bikameral adalah sistem parlemen yang terdiri dari dua kamar atau badan.<sup>49</sup> Doktrin ini berasal dari pandangan lama yang

<sup>46</sup> James Roger, **Judicial Review Standard in Unicameral Legislative System, A Positive Theoretic and Historic**, Chreighton School of Law, Cheighton Law Review, December, dalam Saldi Isra dan Zainal Arifin Mochtar, *Ibid*, hlm. 122

<sup>47</sup> Dhalan Thaib, **Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945)**, dalam Abdul Ghofur Anshori dan Sobirin Malian, **Membangun Hukum Indonesia**, (Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Hukum), Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm. 197.

<sup>48</sup> Saldi Isra dan Zainal Arifin Mochtar, *op.cit.* hlm. 123

<sup>49</sup> Terjemahan menurut kamus hukum adalah “(Of a legislature) having two legislative houses (usu. Called the House Of Representatives and The Senate). Lihat Bryan A. Garner (Ed.), **Black Law Dictionary**, Seventh Edition, West Group, ST. Paul, Minn, 1999, hlm. 153

dikembangkan oleh Aristoteles dan Polybius bahwa pemerintahan yang baik adalah gabungan antara prinsip demokrasi dan oligarkhi. Sarjana yang pertama kali menggunakan istilah Bikameral sendiri adalah Jeremy Bentham.<sup>50</sup>

Majelis Rendah pada umumnya mewakili kepentingan partai yang skalanya nasional, sedangkan Majelis Tinggi pada umumnya adalah lembaga yang mewakili kepentingan kewilayahan atau kelompok-kelompok fungsional.<sup>51</sup> Selanjutnya, akan digunakan istilah Senat untuk menyebut majelis tinggi atau kamar kedua, dan DPR untuk menyebut majelis rendah atau kamar pertama sepanjang tidak menunjuk pada suatu negara.<sup>52</sup>

Contoh negara yang menerapkan sistem Bikameral yaitu Amerika Serikat, dimana *Congress* terbagi menjadi dua kamar yang saling membagi kekuasaan. Anggota *House of Representative* mempresentasikan rakyat Amerika yang telah terbagi ke dalam distrik-distrik dan *Senate* mempresentasikan negara bagian. Dalam mekanisme pembuatan legislasi, antara *house* dan *senate*, masing-masing memiliki kewenangan yang sama kuat.<sup>53</sup>

Secara teoritis, model bikameral sangat diidealkan dalam rangka memaksimalkan proses legislasi di parlemen, dimana berbagai kepentingan masyarakat atau bahkan kepentingan berbagai kelompok dapat

<sup>50</sup> Robert L. Maddex, **Constitutional Concept**, Washington DC, Congressional Quartely, dalam Saldi Isra dan Zainal Arifin Mochtar, *op.cit.*

<sup>51</sup> Hendarmin Ranadireksa, **Visi Politik Amandemen UUD 1945: Menuju Konstitusi Yang Berkedaulatan Rakyat**, Yayasan Pancur Siwah, Jakarta, 2002, hlm. 156

<sup>52</sup> Menurut Moh. Kusnadi dan Bintan R. Saragih, jika bentuk negara kerajaan, maka umumnya terdiri dari Majelis Tinggi dan Majelis Rendah. Majelis Tinggi biasanya diisi secara turun temurun atau penunjukan, sedangkan Majelis Rendah dengan pemilihan umum. Jika bentuk dan bangunan negaranya federal, maka terdiri dari Senat dan DPR yang keduanya dibentuk dengan pemilihan umum. Lihat Kusnadi dan Saragih, **Ilmu Negara**, Edisi Revisi, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000, hlm. 260-261

<sup>53</sup> Saldi Isra dan Zainal Arifin Mochtar, *op.cit.*, hlm. 124

terrepresentasikan. Secara teori, *House* merepresentasikan rakyat secara umum (*the common people*), sedangkan *Senate* merepresentasikan orang-orang yang lebih mapan sebagai *check and balances* terhadap tekanan yang mungkin terjadi dari opini "*the common people*" tersebut.<sup>54</sup>

### 1.3 Sistem Parlemen Trikameral

Sistem trikameral merupakan model pengkamaran yang menempatkan adanya 3 (tiga) lembaga di dalam sistem parlemen di suatu negara.<sup>55</sup> Indonesia merupakan negara yang dianggap telah menerapkan model parlemen 3 (tiga) kamar ini dengan komposisi parlemen yang terdiri dari DPR, DPD, dan MPR.<sup>56</sup>

## C. Kajian Umum Tentang Teori Kewenangan

### 1. Pengertian Kewenangan

Robert Bierstedt dalam karangannya *An Analysis of Social Power* mengatakan bahwa wewenang (*authority*) adalah *institutionalized power* (kekuasaan yang dilembagakan)<sup>57</sup>. Dengan nada yang sama dikatakan oleh Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan dalam buku *Power and Society* bahwa wewenang (*authority*) adalah kekuasaan formal (*formal power*). Dianggap bahwa yang mempunyai wewenang (*authority*) berhak untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan serta berhak untuk mengharapkan kepatuhan terhadap peraturan-peraturannya.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> *Ibid*, hlm. 127

<sup>56</sup> Jimly Asshiddiqie, **Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia**, *op.cit*, hlm. 150

<sup>57</sup> Lihat Robert Bierstedt, **An Analysis of Social Power**, *American Sociological Review*, Volume 15, December 1950, hlm. 732.

Dilihat dari segi penguasa, A.M. Lipset mengemukakan bahwa “*Legitimacy includes the capacity to produce and maintain a belief, that the existing political institutions or forms are the most appropriate for the society*” yang artinya legitimasi mencakup kemampuan untuk membentuk dan mempertahankan kepercayaan bahwa lembaga-lembaga atau bentuk-bentuk politik yang ada adalah yang paling wajar untuk masyarakat itu.<sup>58</sup>

Max Weber kemudian menguraikan macam-macam wewenang jika ditinjau dari aspek sosiologis, antara lain yaitu: (1) wewenang tradisional, (2) wewenang kharismatik, dan (3) wewenang rasional-legal.<sup>59</sup> Wewenang tradisional berdasarkan kepercayaan di antara anggota masyarakat bahwa tradisi lama serta kedudukan kekuasaan yang dilandasi oleh tradisi itu adalah wajar dan patut dihormati. Wewenang kharismatik berdasarkan kepercayaan anggota masyarakat pada kesaktian dan kekuatan mistik atau religius seorang pemimpin. Hitler dan Mao Zedong sering dianggap sebagai pemimpin kharismatik, sekalipun mereka juga memiliki unsur wewenang rasional-legal. Wewenang rasional-legal berdasarkan kepercayaan pada tatanan hukum rasional yang melandasi kedudukan seorang pemimpin. Yang ditekankan bukan orangnya akan tetapi aturan-aturan yang mendasari tingkah lakunya.

## 2. Sumber Kewenangan

Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat.

---

<sup>58</sup> Seymour Martin Lipset, **Political Man: The Social Bases of Politics**, Vakils, Feffer dan Simons Private Ltd., Mumbai, 1969, hlm. 29.

<sup>59</sup> S.N. Eisenstadt, ed., **Max Weber on Charisma and Institution Building**, University of Chicago Press, Chicago, 1968, hlm. 46.

Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.<sup>60</sup>

Kewenangan atributif, menurut Lutfi Effendi, lazimnya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan negara oleh UUD. Istilah lain untuk kewenangan atributif adalah kewenangan asli atau kewenangan yang tidak dapat dibagi-bagikan kepada siapapun. Dalam kewenangan atributif, pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan tersebut tertera dalam peraturan dasarnya. Adapun mengenai tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pejabat ataupun pada badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya.<sup>61</sup>

Kewenangan mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas. Kemudian, setiap saat si pemberi kewenangan dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan tersebut.<sup>62</sup>

Kewenangan delegatif merupakan kewenangan yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan kewenangan mandat, dalam

---

<sup>60</sup> F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, **Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 219.

<sup>61</sup> Lutfi Effendi, **Pokok-pokok Hukum Administrasi**, Edisi Pertama, Cetakan Kedua, Bayumedia Publishing, Malang, 2004, hlm. 77-79.

<sup>62</sup> *Ibid.*



kewenangan delegatif, tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi limpahan wewenang tersebut atau beralih pada delegataris. Dengan begitu, si pemberi limpahan wewenang tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada azas *contrarius actus*. Oleh sebab itu, dalam kewenangan delegatif peraturan dasar berupa peraturan perundang-undangan merupakan dasar pijakan yang menyebabkan lahirnya kewenangan delegatif tersebut. Tanpa adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur pelimpahan wewenang tersebut, maka tidak terdapat kewenangan delegatif.<sup>63</sup>

Dalam kaitannya dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa kewenangan untuk mengatur atau membuat aturan (*regeling*) pada dasarnya merupakan domain kewenangan lembaga legislatif yang berdasarkan prinsip kedaulatan merupakan kewenangan eksklusif para wakil rakyat. Namun demikian, cabang-cabang kekuasaan lainnya dapat pula memiliki kewenangan untuk mengatur atau menetapkan peraturan yang juga mengikat untuk umum, apabila para wakil rakyat sendiri telah memberikan persetujuannya dalam undang-undang. Karena itu, apabila mendapat pendelegasian kewenangan, cabang kekuasaan eksekutif dan yudikatif juga dapat membuat peraturan, sehingga dapat dikatakan bahwa kewenangan mengatur itu juga dimiliki baik (a) oleh cabang kekuasaan

---

<sup>63</sup> *Ibid.*

legislatif, (b) cabang kekuasaan eksekutif, maupun (c) oleh cabang kekuasaan yudikatif.<sup>64</sup>

#### D. Kajian Umum Tentang Teori Hukum

##### 1. Norma Hukum

Ditinjau dari segi etimologisnya, norma berasal dari bahasa Latin, sedangkan kaidah atau kaedah berasal dari bahasa Arab. Norma berasal dari kata *nomos* yang berarti nilai dan kemudian dipersempit maknanya menjadi norma hukum. Karya Plato yang berjudul *Nomoi* biasa diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dengan istilah *The Law*.<sup>65</sup> Sedangkan kaidah dalam bahasa Arab, *Qo'idah* berarti ukuran atau nilai pengukur.

Hans Kelsen mengemukakan adanya dua sistem norma, yaitu:

- a. Sistem norma yang statik (*nomostatics*); dan
- b. Sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*).

Sistem norma statik (*nomostatics*) adalah sistem yang melihat pada “isi” norma. Suatu norma umum dapat ditarik menjadi norma-norma khusus, atau norma-norma khusus itu dapat ditarik dari suatu norma yang umum. Penarikan norma-norma khusus dari suatu norma umum itu diartikan bahwa dari norma umum itu dirinci menjadi norma-norma dari segi isinya.<sup>66</sup> Sedangkan sistem norma dinamik (*nomodynamics*) adalah sistem norma yang melihat pada

---

<sup>64</sup> Jimly Asshiddiqie, **Perihal Undang-Undang**, *loc.cit*, hlm. 11.

<sup>65</sup> Plato, **The Laws**, translated by: Trevor J. Saunders, Penguin Books, New York, 2005

<sup>66</sup> Hans Kelsen dalam bukunya yang berjudul **General Theory of Law and State**, sebagaimana dikutip dalam Maria Farida Indrati, **Eksistensi Ketetapan MPR Pasca Amandemen UUD 1945**, *Yuridika Vol 20 No. 1* (Januari – Februari 2005), hlm. 20-21.

berlangsungnya suatu norma atau dari cara pembentukannya atau penghapusannya. Selain itu, norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki, norma yang dibawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai akhirnya berhenti pada suatu norma yang tertinggi yang disebut dengan norma dasar (*Grundnorm*).<sup>67</sup>

Kembali dikemukakan oleh Hans Kelsen, bahwa hukum itu termasuk dalam sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*) karena hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuk atau menghapusnya, sehingga dalam hal ini tidak dilihat dari segi isi dari norma tersebut, tetapi dilihat dari segi berlakunya atau pembentukannya. Hukum itu sah (*valid*) apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya, serta bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, sehingga dalam hal ini norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (*superior*). Dengan kata lain, hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarki.<sup>68</sup>

## 2. Kaidah-Kaidah Hukum

Kaidah-kaidah hukum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu yang bersifat imperatif dan yang bersifat fakultatif.<sup>69</sup> Hukum yang bersifat imperatif disebut sebagai hukum yang memaksa (*dwingendrecht*), sedangkan yang bersifat

---

<sup>67</sup> *Ibid*, hlm. 21-22.

<sup>68</sup> *Ibid*, hlm. 23.

<sup>69</sup> W.L.G. Lemaire, **Het Recht in Indonesie**, (Van Hoeve), 1955.

fakultatif dibedakan antara norma hukum yang mengatur (*regelendrecht*) dan norma hukum yang menambah (*aanvullendrecht*). Ada pula kaidah-kaidah hukum yang bersifat campuran atau yang sekaligus bersifat memaksa (*dwingende*) dan mengatur (*regelende*).<sup>70</sup>

Kaidah hukum dapat pula dibedakan antara yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract norms*) dan yang bersifat konkret dan individual (*concrete and individual norms*). Kaidah umum selalu bersifat abstrak karena ditujukan kepada semua subjek yang terkait tanpa menunjuk atau mengaitkannya dengan subjek konkret, pihak, atau individu tertentu. Kaidah hukum yang bersifat umum dan abstrak inilah yang biasanya menjadi materi peraturan hukum yang berlaku bagi setiap orang atau siapa saja yang dikenai perumusan kaidah hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang terkait.<sup>71</sup> Sedangkan, kaidah hukum individual selalu bersifat konkret yang ditujukan kepada orang tertentu, pihak, atau subjek-subjek hukum tertentu, atau peristiwa dan keadaan-keadaan tertentu.<sup>72</sup>

### 3. Antinomi Hukum

Dalam menghadapi antinomi hukum (konflik antar norma hukum), berlaku asas-asas penyelesaian konflik (asas preferensi), yaitu:<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> L.J. Van Apeldoorn, **Pendahuluan Ilmu Hukum**, terjemahan Oetarid Sadino, cet. 22, Pradnya Paramita, Jakarta, 1985, hlm. 167-180.

<sup>71</sup> Jimly Asshiddiqie, **Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara**, Konpress, Jakarta, 2005

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> Ahmad Rifa'i, **Penemuan Hukum Oleh Hakim dalam Prespektif Hukum Progresif**, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 90.

- a. *Lex posteriori derogat legi priori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang ada kemudian mengalahkan peraturan perundang-undangan yang ada terlebih dahulu.
  - b. *Lex specialis derogat legi generali*, peraturan perundang-undangan yang khusus mengalahkan peraturan perundang-undangan yang umum.
  - c. *Lex supriori derogat legi inferiori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dibawahnya.
4. Teori Jenjang Norma

Setiap aturan menurut Hans Kelsen harus ada hierarkinya, dimulai dari norma dasar yang menjadi tolak ukur validitas bagi norma yang ada di bawahnya. Norma yang ada dalam suatu negara bukanlah berdiri sejajar atau bersifat koordinatif, melainkan masing-masing norma mempunyai tingkatan-tingkatan yang berbeda.<sup>74</sup>

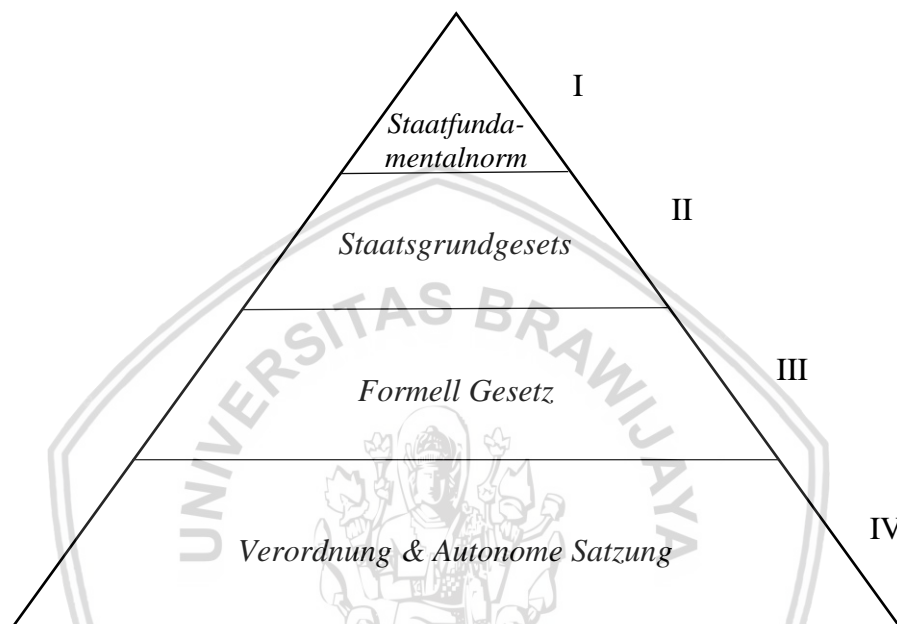
Senada dengan Hans Kelsen, Hans Nawiasky dalam bukunya yang berjudul *Allgemeine Rechtslehre* mengemukakan bahwa suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang dibawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang tertinggi yang disebut dengan norma dasar.<sup>75</sup>

<sup>74</sup> Hans Kelsen, **Teori Umum Tentang Hukum dan Negara**. Diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, Cet 5. Nusa Media, Bandung, 2010, hlm. 179.

<sup>75</sup> Maria Farida Indrati, **Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan**. Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 44.

Hans Nawiasky juga mengelompokkan norma hukum dalam suatu negara ke dalam 4 (empat) kelompok besar, yaitu:<sup>76</sup>

Bagan 2.1  
Pengelompokan Norma Hukum dalam Teori *Allgemeine Rechtslehre*



Dalam tata urutan hukum di Indonesia jika dilihat dari teori Hans Nawiasky, maka Pancasila ditempatkan sebagai norma fundamental negara (*Staatfundamentalnorm*) atau yang merupakan norma hukum tertinggi. Pada kelompok yang lebih rendah yaitu Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR serta Hukum Dasar tidak tertulis atau disebut juga dengan konvensi ketatanegaraan ditempatkan sebagai aturan dasar negara/ Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*). Selanjutnya dalam kelompok *Formell Gesetz* yaitu Undang-Undang dan pada lapisan paling bawah yaitu Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*) yang terdiri dari

<sup>76</sup> *Ibid*, hlm. 45.

Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, dan peraturan pelaksanaan serta peraturan otonom lainnya.<sup>77</sup>

### E. Kajian Umum Tentang Teori Perundang-Undangan

Istilah “peraturan negara” merupakan terjemahan dari bahasa Jerman yaitu “*staatsregelung*”, “*staats*” yang berarti negara, dan “*regelung*” artinya adalah peraturan. Di sisi lain, istilah “perundang-undangan” merupakan terjemahan dari bahasa Belanda yaitu “*wettelijke regels*”. Peraturan negara merupakan peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi baik dalam pengertian lembaga negara atau pejabat negara tertentu, sedangkan peraturan perundang-undangan adalah peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara.<sup>78</sup>

Bagir Manan memberikan gambaran umum tentang pengertian Perundang-Undangan<sup>79</sup>, antara lain sebagai berikut:

- a. Peraturan Perundang-undangan merupakan keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh Pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang, berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat umum.
- b. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status, atau suatu tatanan.

---

<sup>77</sup> Deni Bram, **Tinjauan Teori Hukum Kehadiran Mahkamah Konstitusi Di Indonesia Dalam Jurnal Themis Fakultas Hukum Universitas Pancasila, Vol. 2 No. 1 Oktober 2007**, hlm. 57-58.

<sup>78</sup> Solly Lubis, **Landasan dan Teknik Perundang-Undangan**, Mandar Maju, Bandung, 1989, hlm. 1-2.

<sup>79</sup> Bagir Manan, **Ketentuan-Ketentuan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pembangunan Hukum Nasional**, Makalah disampaikan pada Pertemuan Ilmiah tentang Kedudukan Biro-Biro Hukum/Unit Kerja Departemen/ LPND dalam Pembangunan Hukum, Jakarta, 1994, hlm. 13.

- c. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, yang artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.

Menurut P.J.P. Tak dalam bukunya yang berjudul *Rechtsvorming in Nederland*, peraturan perundang-undangan (dalam arti materiil) adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh Pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat umum.<sup>80</sup> Pada prinsipnya, Peraturan perundang-undangan merupakan perwujudan kehendak dari pemegang kekuasaan tertinggi yang berdaulat, sehingga peraturan perundang-undangan merupakan hukum tertinggi dan satu-satunya sumber hukum.<sup>81</sup>

Menurut I.C. van der Vlies dalam bukunya yang berjudul *Handboek Wetgeving*, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik terbagi atas 2 (dua) kelompok<sup>82</sup>, yaitu sebagai berikut:

1. Asas-asas formil; dan
2. Asas-asas materiil.

Asas-asas formil terdiri dari beberapa asas, yaitu sebagai berikut:

- a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*), yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas;

---

<sup>80</sup> *Ibid.* hlm. 3.

<sup>81</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, **Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia**, PT. Alumni, Bandung, 1997, hlm. 248.

<sup>82</sup> A. Hamid, S.A, **Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara**, disertasi, Jakarta, 1990, hlm. 321-331.



- b. Asas organ/ lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*), yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau organ pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang; peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan (*vernietegbaar*) atau batal demi hukum (*van rechtswege nieteg*), bila dibuat oleh lembaga atau organ yang tidak berwenang;
- c. Asas kedesakan pembuatan pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*);
- d. Asas kedapatlaksanaan (dapat dilaksanakan) (*het beginsel van uitvoerbaarheid*), yaitu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk nantinya dapat berlaku secara efektif di masyarakat karena telah mendapat dukungan baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis sejak tahap penyusunannya;
- e. Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*).

Asas-asas materiil terdiri atas beberapa asas, yaitu:

- a. Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
- b. Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
- c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);
- d. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
- e. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

### BAB III

#### METODE PENELITIAN

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Hal ini sesuai dengan karakter preskriptif ilmu hukum. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan di dalam keilmuan yang deskriptif yang menguji kebenaran ada tidaknya sesuatu fakta disebabkan oleh suatu faktor tertentu, penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Jika pada keilmuan yang bersifat deskriptif jawaban yang diharapkan adalah *true* atau *false*, jawaban yang diharapkan di dalam penelitian hukum adalah *right*, *appropriate*, *inappropriate*, atau *wrong*. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa hasil yang diperoleh di dalam penelitian hukum sudah mengandung nilai.<sup>1</sup>

#### A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti adalah penelitian yuridis normatif atau penelitian hukum doktrinal, mengutip pendapat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan kepustakaan (data sekunder), yang mencakup asas-asas hukum, sistematika hukum, keserasian hukum positif,

---

<sup>1</sup> Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Edisi Pertama Cet ke-I, Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm. 35.

perbandingan hukum dan sejarah hukum.<sup>2</sup> Titik berat yang ada di belakang hukum/ undang-undang atau fokus penelitian hukum normatif, sesuai dengan karakter keilmuan hukum yang khas, akan dilakukan telaah hukum, kajian terhadap hukum positif, yang meliputi 3 (tiga) lapisan keilmuan hukum, yaitu telaah dokmatika hukum, teori hukum dan filsafat hukum. Pada tataran dokmatika hukum, pengkajiannya dilakukan terhadap identifikasi dalam hukum positif, khususnya undang-undang yang ada, pada telaah teori hukum akan dilakukan telaah terhadap teori-teori yang ada relevansi untuk dapat dipergunakan, dan pada tataran filsafat hukum, diharapkan kandungan filosofis yang ada di belakang hukum, undang-undang dapat ditangkap sehingga mampu menyimpulkan mengenai ada tidaknya benturan filosofis.<sup>3</sup>

### **B. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan penelitian dalam penulisan skripsi ini menggunakan pendekatan *Statute Approach* atau pendekatan perundang-undangan dan *Conceptual Approach* atau pendekatan analisis.

1. *Statute Approach* atau pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan cara mengkaji peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dengan isu hukum yang akan di bahas oleh peneliti.
2. *Conceptual Approach* atau pendekatan analisis dilakukan dengan cara menganalisis permasalahan yang akan dibahas oleh peneliti dengan teori-teori yang relevan dengan permasalahan tersebut.

---

<sup>2</sup> Joenaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, **Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris**, Prenadamedia Group, Jakarta, 2016, hlm. 129.

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm. 134.

### C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Adapun jenis bahan hukum yang akan digunakan dalam penelitian ini antara lain:

1. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat mengikat, otoritatif berupa peraturan perundang-perundangan dan, Yurisprudensi, dan perjanjian.<sup>4</sup> Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a) UUD 1945 dan UUD N RI Tahun 1945.
- b) Ketetapan MPR Nomor 1 Tahun 2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan MPR Republik Indonesia tahun 1960 sampai dengan tahun 2002.
- c) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- d) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

2. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer, yang terdiri dari penjelasan peraturan.<sup>5</sup> Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini:

- a) Literatur Hukum yang membantu peneliti untuk menjawab rumusan masalah.
- b) Majalah, Koran, Jurnal, Artikel.

---

<sup>4</sup> Pedoman Penulisan Karya Ilmiah, Program Sarjana Fakultas Hukum, UB, 2013/2014 hlm 23

<sup>5</sup> *Ibid.*

3. Bahan Hukum Tersier adalah bahan hukum yang memberi penjelasan dari bahan hukum primer dan sekunder.<sup>6</sup> Bahan hukum tersier dalam penelitian ini:

- a) Kamus lengkap Bahasa Inggris-Indonesia.
- b) Kamus lengkap Bahasa Indonesia Umum.
- c) Black's Dictionary Law.
- d) Hasil diskusi dengan dosen pembimbing mengenai penelitian ini.

#### **D. Teknik Memperoleh Bahan Hukum**

Teknik yang digunakan dalam memperoleh bahan hukum dalam penelitian hukum normatif ini adalah melalui penelusuran bahan hukum, baik studi kepustakaan melalui literatur buku dan jurnal maupun dengan penelusuran media internet, yang semuanya ini ada relevansi dengan penelitian yang dilakukan. Bahan hukum yang ada kemudian diidentifikasi melalui cara prosedur atau diseleksi dan dipilih yang relevan dengan substansi masalah yang diketengahkan.

Pengolahan dilakukan dengan mengklarifikasi bahan hukum, khususnya bahan hukum primer agar lebih mudah untuk memilah dan menyatukan sesuai dengan hakekat dan suber hukum. Di samping itu dilakukan sistematisasi bahan hukum untuk mendeksripsikan dan menganalisis isi dan struktur bahan hukum sekunder, bahan hukum primer maupun bahan hukum tersier.

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

### E. Teknik Analisis Bahan Hukum

Metode analisis data pada penelitian ini menggunakan metode analisis kualitatif dengan rincian sebagai berikut :

1. Pada tahap awal akan dilakukan studi kepustakaan, yaitu dengan mencari peraturan perundang-undangan dan doktrin yang berhubungan dengan fokus permasalahan yang diteliti.
2. Pada tahap selanjutnya atau tahap terakhir yaitu dengan menarik kesimpulan atas berbagai data yang diperoleh dengan cara dianalisis dan ditafsirkan secara Gramatikal (tata bahasa). Soedikno Mertokusumo mengemukakan bahwa, “penafsiran gramatikal merupakan cara penafsiran atau penjelasan yang paling sederhana untuk mengetahui makna ketentuan undang-undang dengan menguraikan menurut bahasa, susunan kata atau bunyinya”.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Soedikno Mertokusumo, **Mengenal Hukum Suatu Pengantar**, Liberty, Yogyakarta, 2005, hlm. 170.

## BAB IV

### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. REKONSTRUKSI MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA DI MASA MENDATANG

##### 1. Konstruksi Hukum

Keberadaan hukum positif sebagai dasar legalitas perbuatan masyarakat, ataupun sebagai dasar legalitas tindakan tata usaha negara dalam negara menjadi sebuah keharusan. Akan tetapi aplikasinya di dalam hukum positif terdapat kelemahan-kelemahan yang mendasar. Diantaranya adalah sering ditemukannya kekosongan pengaturan oleh undang-undang (*wet vacuum*), dan norma samar (*vage normen*). Keadaan ini menimbulkan persoalan serius sebab pejabat tata usaha negara selain bertugas menyelenggarakan kepentingan umum juga harus melaksanakan tugas dan kewajiban lainnya, sekalipun hukum positif belum mengatur dikarenakan hukum positif tersebut dirumuskan secara samar.

Fakta kekosongan pengaturan undang-undang (*wet vacuum*), terutama terjadi karena ketidakseimbangan antara kebutuhan praktek dengan ketersediaan hukum positif yang memadai. Kekosongan pengaturan undang-undang yang lebih sering disebut dengan istilah kekosongan hukum ini sering terjadi di lingkungan kekuasaan pemerintah (eksekutif) maupun kekuasaan yudisial. Dalam hal mengatasi kekosongan undang-undang dalam kekuasaan

pemerintah, alternatifnya adalah menggunakan diskresi (*fries ermessen/ pavoir discretionair*) atau keleluasaan bertindak tanpa didasari hukum (positif) terlebih dahulu, sedangkan dalam lapangan kekuasaan yudisial, kekosongan hukum tersebut diatasi dengan cara menemukan hukum, yang sering dinamakan *lawfinding* atau *rechtvinding*. Kegiatan menemukan hukum ini tidak hanya milik kekuasaan eksekutif dan yudisial saja, karena pada dasarnya kegiatan penemuan hukum merupakan kegiatan yang sangat luas cakupannya, dan dapat dilakukan oleh perorangan, ilmuwan maupun penegak hukum.

Dalam kepustakaan Ilmu Hukum, penemuan hukum pada umumnya dilakukan dengan metode penafsiran hukum dan konstruksi hukum, sehingga terminologi teori konstruksi hukum sesungguhnya merupakan teori tentang menemukan hukum, yang disebabkan belum atau tidak adanya peraturan hukum yang akan diterapkan dalam peristiwa hukum konkrit. Terdapat kerancuan antara konstruksi hukum dengan penafsiran hukum/ interpretasi hukum sebagai metode yang berguna untuk mengisi kekosongan undang-undang.

Menurut Ahmad Ali: “Terdapat perbedaan metode dan cara penemuan hukum oleh hakim antara sistem *Eropa Continental* yang tidak memisahkan antara interpretasi hukum dan konstruksi hukum dengan sistem *Anglo Saxon*, yang memisahkan antara interpretasi dengan konstruksi hukum.<sup>1</sup> Terlepas dari kedua perbedaan tersebut, kiranya satu hal yang harus dipahami, bahwa antara

---

<sup>1</sup> Jazim Hamidi, **Hermeneutika Hukum: Teori Penemuan Hukum Baru dengan Interpretasi Teks**, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 51.



penemuan hukum dan konstruksi hukum, keduanya meskipun merupakan metode yang berbeda, akan tetapi bermuara pada titik yang sama, yaitu sama-sama tidak membiarkan terjadinya kekosongan hukum.

Penemuan hukum selalu dikonotasikan bahwa hukum tersebut telah ada, sehingga posisi hakim atau petugas hukum lainnya, hanya tinggal menerapkan dalam peristiwa konkrit saja. Sedangkan pembentukan hukum sering dikonotasikan hukumnya belum ada, sehingga hakim atau petugas hukum berkewajiban membentuk hukum yang dibutuhkan masyarakat itu, supaya tidak terjadi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) yang sebenarnya lebih tepat disebut sebagai kekosongan undang-undang. Sedangkan, penciptaan hukum berkonotasi hukumnya sudah ada tetapi tidak jelas atau kurang lengkap, sehingga hakim harus menciptakan hukum yang baru sebagai penyempurnaan dan/atau pengganti hukum yang sudah ada.

Dengan demikian pemisahan antara interpretasi hukum dengan konstruksi hukum dapat dimengerti dan diterima. Argumentasi yang dapat dikemukakan dalam upaya menjelaskan perbedaan tersebut, bahwa interpretasi hukum dilakukan jika peraturannya sudah ada, akan tetapi tidak jelas atau tidak dapat diterapkan pada peristiwa konkrit, yang dapat diartikan normanya samar. Dengan demikian, interpretasi pada dasarnya merupakan upaya memperjelas makna dari sebuah teks atau bunyi hukum tertulis (hukum positif), sedangkan konstruksi hukum merupakan metode yang digunakan jika hukumnya belum atau tidak mengatur sama sekali (*rechtvacuum/ leemten in hetrecht*), yang

sering disebut dengan istilah kekosongan hukum, karena teks hukum tertulis tidak mengaturnya.

Selain itu dalam interpretasi hukum sangat mengandalkan kemampuan rasio/ akal seseorang (*legalreasoning*) dan *legal argumentation*, sebab dengan *legal argumentation* dan *legal reasoning* menjadikan seseorang akan mampu memberikan makna yang tepat. Tentu hal ini harus diimbangi dengan kemampuan seseorang dalam memahami hukum tidak hanya secara tekstual, namun juga harus memahami berlakunya hukum secara kontekstual. Sedangkan pada penggunaan metode konstruksi hukum lebih mendasarkan pada kejelian pengamatan seseorang terhadap perkembangan gejala hukum dalam masyarakat yang tidak atau belum diikuti dengan produk hukum positif, sehingga kemampuan penguasaan hukum positif bagi seseorang sebagai pejabat tata usaha negara menjadi sangat diperlukan, sebagai bahan dasar yang berguna membentuk hukum baru. Oleh sebab itu konstruksi hukum lebih tepat digunakan untuk mengisi kekosongan hukum, dalam rangka penemuan hukum.

Ahmad Ali, sebagaimana dikutip Jazim Hamidi, mengemukakan ada 4 jenis metode penemuan hukum melalui konstruksi hukum, yang terdiri dari: 1) Metode *argumentum per analogium*. 2) *Argumentum a contrario*. 3) Fiksi Hukum. 4) Metode penyempitan/ pengkonkritan hukum.

#### 1. Metode *Argumentum Per Analogium*

Pada metode ini, konstruksi hukum dilakukan dengan cara mengabstraksikan prinsip suatu ketentuan untuk diterapkan dengan memperluas keberlakuannya pada suatu peristiwa konkrit atau persoalan hukum yang belum

ada pengaturannya. Dengan analogi, peristiwa yang serupa, sejenis, atau mirip dengan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan diperlakukan sama. Dalam analogi, suatu peraturan khusus dijadikan umum tetapi tidak tertulis, kemudian digali asas yang terdapat di dalamnya dan disimpulkan dari ketentuan yang umum itu ke peristiwa atau persoalan yang khusus. Peraturan umum yang tidak tertulis dalam undang-undang itu diterapkan terhadap peristiwa tertentu yang tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, tetapi mirip atau serupa dengan peristiwa yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.<sup>2</sup>

Metode ini digunakan dalam hal terdapat kasus atau peristiwa hukum konkrit yang memang belum terdapat aturan hukumnya, baik secara tertulis maupun yang tidak tertulis. Salah satu Pasal dalam KUHPerdara yang mengandung ketentuan bahwa “jual beli tidak menghapuskan sewa menyewa,” apakah juga dapat diterapkan terhadap hibah. Dalam hal demikian badan/pejabat tata usaha negara harus menemukan esensi dari perbuatan hukum jual beli sebagai dasar penemuan hukum terhadap hibah, karena ketentuan pasal tersebut hanya mengatur jual beli. Esensi jual beli ternyata adalah adanya peralihan hak dari penjual kepada pembeli, selain itu jika menelusuri karakter perbuatan hukum tentang hibah ternyata juga sama dengan jual beli, yaitu terjadinya peralihan hak antara pemberi hibah ke penerima hibah, meskipun untuk peralihan hak tersebut kadang-kadang diikuti dengan syarat-syarat tertentu kepada penerima hibah.

---

<sup>2</sup> Sudikno Mertokusumo, **Penemuan Hukum**, Liberty, Yogyakarta, Cet IV, 2006, hlm. 67.

Dengan demikian peralihan hak merupakan “*genus*” atau peristiwa umum, sedangkan jual beli dan hibah merupakan spesies atau peristiwa khusus, karenanya hibah juga tidak dapat memutuskan sewa-menyewa. Metode penerapan aturan tertentu terhadap fakta yang sama yang belum ada hukumnya disebut dengan metode analogi, yang kemudian dapat dikatakan sebagai “penalaran induksi”, yaitu menarik kesimpulan dari aturan-aturan yang khusus diterapkan pada fakta-fakta hukum sejenis, atau disebut penerapan norma dan fakta.

## 2. Metode *Argumentum Acontrario*

Metode ini memberikan kesempatan kepada pengemban kewenangan, untuk menemukan hukum dengan pertimbangan bahwa undang-undang yang berlaku untuk suatu peristiwa hukum tertentu tidak akan berlaku bagi sebuah peristiwa hukum yang lain yang merupakan kebalikan dari peristiwa hukum yang sudah diatur. Titik berat penggunaan *argumentum acontrario* terletak pada ketidaksamaan peristiwa hukum atau fakta hukumnya, karena yang satu merupakan kebalikan dari yang lainnya.

Pada metode ini, konstruksi hukum dilakukan dengan cara mengabstraksikan prinsip suatu ketentuan untuk kemudian prinsip itu diterapkan secara berlawanan arti atau tujuannya pada suatu peristiwa yang belum ditemukan jalan hukumnya. Ada kalanya suatu peristiwa tidak secara khusus diatur oleh undang-undang. Metode *a contrario* ini menjelaskan maksud peraturan perundang-undangan didasarkan pada pengertian sebaliknya dari peristiwa yang dihadapi dengan peristiwa yang diatur dalam UU. Apabila suatu

peristiwa tertentu diatur, tetapi peristiwa lainnya yang mirip tidak diatur, maka untuk yang terakhir ini berlaku hal sebaliknya.<sup>3</sup>

Untuk memudahkan pemahaman terhadap metode ini, sebagai ilustrasi dapat dikemukakan contoh, bahwa ketentuan yang berlaku terhadap air yang mengalir tidak dapat diterapkan terhadap air yang tidak mengalir. Contoh ini sebagaimana digambarkan dalam hukum perkawinan, tepatnya dalam ketentuan Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 mengenai Pelaksanaan UU No. 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan, yang pada dasarnya menentukan “*iddah*” bagi isteri yang dicerai suaminya. Apabila akan menikah lagi harus menunggu selama 130 hari, akan tetapi ketentuan ini tidak berlaku bagi suami yang akan menikah lagi. Rasio pengenaan masa *iddah* terkait dengan kondisi khusus perempuan tersebut benar-benar tidak terdapat janin dari suami terdahulunya. Sedangkan bagi duda tidak memerlukan aturan tersebut, karena laki-laki tidak akan pernah hamil, sehingga penggunaan masa *iddah* bagi duda yang akan menikah menjadi tidak relevan.

### 3. Fiksi Hukum

Fiksi hukum ialah metode mengemukakan fakta-fakta baru, kemudian menampilkan suatu personafikasi baru. Fiksi hukum berfungsi untuk memenuhi menciptakan stabilitas hukum, juga berguna untuk mengisi kekosongan undang-undang. Fiksi hukum ini juga dimaksudkan untuk mengatasi konflik antara tuntutan-tuntutan baru dengan sistem hukum yang berlaku.

---

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm. 69.

Teori ini menganggap sesuatu yang tidak ada sebagai ada atau suatu yang tidak benar sebagai benar, yang seringkali digunakan dalam praktik. Sebagai contoh: Menurut Pasal 2 KUHPerdara, seorang anak yang masih dalam kandungan ibunya dianggap sebagai subyek hukum sepanjang kepentingan si anak tersebut menghendakinya. Jadi dia (si anak) dianggap sudah lahir, karena syarat untuk dapat menjadi ahli waris ialah seseorang harus telah ada pada waktu si pewaris meninggal dunia. Contoh lain adalah anggapan bahwa setiap orang mengetahui undang-undang, dengan dicantumkan kata-kata akhir pada suatu undang-undang, “undang-undang ini berlaku pada saat diundangkan, agar setiap orang mengetahui, memerintahkan pengundangan undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.” Frasa terakhir dalam setiap undang-undang ini bermakna bahwa setiap orang harus dianggap telah mengetahui tentang sebuah berlakunya undang-undang jika undang-undang tersebut telah diundangkan.

#### 4. Metode Penyempitan Hukum (*rechtsverwijning*)

Pada metode ini, konstruksi hukum dilakukan dengan cara mengabstraksi prinsip suatu ketentuan untuk kemudian prinsip itu diterapkan dengan seolah-olah mempersempit keberlakuannya pada suatu peristiwa konkrit sehingga terjadi pengecualian-pengecualian. Penyempitan hukum diperlukan apabila terdapat ketentuan peraturan perundang-undangan yang abstrak atau pasif, sebab jika diterapkan sepenuhnya akan menimbulkan ketidakadilan. Suatu ketentuan hukum disebut abstrak apabila normanya terlalu luas dan bersifat umum sehingga apabila diberlakukan akan mencakup kepada hal-hal yang tidak

ada relevansinya. Ketentuan hukum disebut pasif apabila normanya tidak memiliki akibat hukum. Oleh karena itu, dalam penyempitan hukum dibentuk pengecualian-pengecualian atau penyimpangan-penyimpangan baru dari peraturan-peraturan yang bersifat umum.<sup>4</sup>

Terkait dengan konstruksi hukum, keberadaan lembaga MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca perubahan UUD NRI 1945 masih menimbulkan permasalahan, yaitu berkaitan dengan eksistensi lembaga MPR yang menimbulkan ketidakajegan terhadap Tap MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Adapun metode yang relevan dengan permasalahan tersebut adalah dengan Metode Fiksi Hukum, yaitu menemukan hukum dengan mengemukakan fakta-fakta baru, kemudian menampilkan suatu personifikasi baru. Dengan kata lain, hubungan antara konstruksi hukum dengan rekonstruksi lembaga MPR terletak pada adanya kesesuaian antara rekonstruksi lembaga negara yang ada dengan sistem hukum yang berlaku.

Hal ini penting karena negara Indonesia menganut asas legalitas, dan asas legalitas memerlukan beberapa syarat dan konsekuensi. Salah satu di antaranya adalah hukum tidak boleh samar, artinya hukum tidak boleh dirumuskan secara samar. Meskipun samar bukan berarti tidak simpel. Pemikiran ini dimaksudkan agar tercipta sebuah kepastian sesuai dengan konsep asas legalitas. Konsep kepastian hukum itu sendiri terbagi atas dua unsur. Pertama, Hukum/ undang-undang itu sendiri, dalam arti hukum tidak boleh multitafsir sehingga hukum harus jelas dan tegas. Kedua, Kekuasaan itu sendiri, yang memberlakukan

---

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm. 71.

hukum (undang-undang) tersebut, dalam arti kekuasaan tidak boleh semena-mena menerapkan hukum yang berbeda dengan prinsip-prinsip legalitas.

## **2. Konstruksi Keberadaan Lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat**

Keberadaan lembaga MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari gagasan para pendiri bangsa (*the founding fathers*) untuk membentuk suatu lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Cita-cita untuk membentuk suatu lembaga negara berangkat dari pemikiran Moh. Yamin yang mengemukakan bahwa prinsip kedaulatan rakyat itu dibagi ke dalam 3 (tiga) bagian, yaitu: prinsip permusyawaratan, perwakilan dan kebijaksanaan. Soepomo kemudian mempertegas di dalam pidatonya pada tanggal 15 Juli 1945 bahwa pokok pikiran dalam Pembukaan UUD 1945 adalah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan.<sup>5</sup>

Gagasan untuk membentuk suatu lembaga negara yang berkedaulatan rakyat setidaknya sebagaimana yang disampaikan oleh Moh. Yamin dan Soepomo di atas ternyata masih menyimpan beberapa persoalan. Yang menjadi masalah adalah bagaimana pelaksanaan kedaulatan rakyat itu, apalagi dalam praktik ketatanegaraan banyak hal yang menyimpang karena perbedaan penafsiran, bahkan penyalahgunaan kedaulatan rakyat.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, **Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku II Edisi Revisi**, Jakarta, hlm. 41.

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm. 58.



Pertanyaan yang muncul di atas, yaitu mengenai bagaimana pelaksanaan kedaulatan rakyat itu jika ditinjau dari praktik ketatanegaraan di Indonesia maka dapat dikaitkan dengan konstruksi keberadaan lembaga MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang dibagi ke dalam 2 (dua) tahap, yaitu pada masa UUD 1945 sebelum perubahan, dan pada masa setelah perubahan UUD 1945.

### **2.1. Konstruksi Keberadaan MPR Sebelum Perubahan UUD 1945**

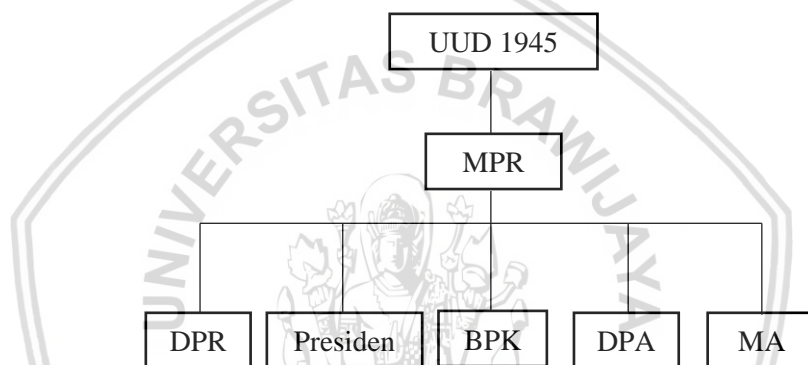
Konstruksi keberadaan lembaga MPR pada masa sebelum perubahan UUD 1945 pertama-tama dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) yang merumuskan bahwa: "*Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Pemusyawaratan Rakyat*". Kedudukan MPR lebih tinggi daripada lembaga-lembaga negara lainnya sehingga pola hubungan antar lembaga negara yang terbentuk adalah hirarki-struktural atau vertikal-struktural. Pola hubungan hirarki-struktural mempunyai arti bahwa MPR sebagai lembaga negara yang tertinggi di mana kekuasaan negara dibagikan kepada lembaga-lembaga negara di bawahnya (*distribution of power*), yaitu Presiden, DPR, MA, BPK, dan DPA.

Pola hubungan hirarki-struktural dapat dilihat dari MPR selaku lembaga tertinggi negara mempunyai tugas, salah satunya adalah memilih dan mengangkat Presiden serta Wakil Presiden, sehingga Presiden selaku mandataris MPR, wajib tunduk dan melaksanakan pemerintahan yang tertuang dalam GBHN, serta mempertanggungjawabkan pemerintahannya kepada

MPR.<sup>7</sup> Dengan demikian maka Presiden tidak “*neben*” akan tetapi “*untergeornet*” kepada MPR atau dengan kata lain, kedudukan Presiden adalah di bawah MPR.

Konstruksi keberadaan MPR pada masa sebelum amandemen UUD 1945 jika digambarkan dengan bagan adalah sebagai berikut:

**Bagan 4.1**  
**Hubungan Antar Lembaga Negara Sebelum Amandemen UUD 1945**



UUD 1945 sebagai konstitusi negara menjadikan MPR sebagai satu-satunya pelaksana kedaulatan rakyat. Setidaknya terdapat 2 (dua) prinsip yang dipegang oleh MPR dalam melaksanakan kedaulatan rakyat tersebut, yaitu:

- a. “*Legal Power*”, MPR merupakan badan yang berdaulat, yang memegang kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh UUD Tahun 1945 seperti menetapkan UUD, menetapkan GBHN (Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara), dan memilih, mengangkat, serta memberhentikan Presiden dan/atau Wapres.

<sup>7</sup> Lihat Pasal 3 ayat (1) dan (2) Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 Tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antara Lembaga-Lembaga Tinggi Negara

- b. “*No rival authority*”, tidak ada suatu otoritas tandingan, baik perseorangan maupun badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau mengesampingkan hal-hal yang telah diputuskan oleh MPR.

Kedua prinsip di atas merupakan konsekuensi kedudukan MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan jika dikaitkan dengan kewenangan yang dimiliki MPR, UUD 1945 sebelum perubahan menentukan kewenangan MPR antara lain, yaitu:<sup>8</sup>

- a. Menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar;
- b. Menetapkan GBHN;
- c. Memilih Presiden dan Wapres;
- d. Meminta dan menilai pertanggungjawaban Presiden; dan
- e. Memberhentikan Presiden dan/atau Wapres.

## 2.2. Konstruksi Keberadaan MPR Setelah Perubahan UUD 1945

Membahas perubahan konstruksi keberadaan MPR pasca reformasi tidak dapat dilepaskan dengan situasi kebatinan (*getlichen hintergrund*) pada saat perumusan perubahan UUD NRI 1945 mengenai kedaulatan. Diantaranya Jimly Asshiddiqie dalam pendapatnya mengenai kedaulatan dan kedudukan MPR, ringkasnya bahwa: “...dalam rangka perubahan (Undang-Undang Dasar), ada pikiran untuk mengubah prinsip cara berpikir mengenai kedaulatan rakyat, pemisahan dan pembagian kekuasaan maupun prinsip penjelmaan kedaulatan rakyat dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena itu diusulkan

<sup>8</sup> Ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Amandemen.

kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut ketentuan dalam UUD. Dengan begitu, kemungkinan misalnya ide pemilihan Presiden secara langsung dapat terwadahi, baik itu DPR saja, atau DPR dan DPD.<sup>9</sup>

Ditambahkan pula oleh Katin Subiantoro dalam pendapatnya bahwa: “Sesungguhnya prinsip *checks and balances* adalah salah satu perwujudan dari kedaulatan rakyat, dimana ketiga bidang kekuasaan, baik itu kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif adalah lembaga negara yang sederajat, dan sama-sama bersumber pada pelaksanaan kedaulatan rakyat.”<sup>10</sup>

Perubahan rumusan mengenai kedaulatan melahirkan paradigma baru dalam memahami konsep kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR oleh karena pada dasarnya setiap lembaga negara bahkan rakyat sendiripun melaksanakan kedaulatan rakyat. Dengan demikian bunyi ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 Hasil Perubahan Ketiga adalah:<sup>11</sup> “*kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.*”

UUD NRI 1945 menghendaki pembagian kekuasaan yang seimbang dan saling mengawasi (*checks and balances*), yang salah satunya berimbang pada kedudukan MPR. MPR tidak dapat disebut sebagai lembaga negara yang kedudukannya tertinggi, melainkan lembaga negara yang kedudukannya sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Perubahan kedudukan MPR tersebut

---

<sup>9</sup> Sekretariat Jenderal MPR RI, **Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1999-2002: Tahun Sidang 2001**, Buku Satu, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2008, hlm. 363.

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm. 731-732

<sup>11</sup> Lihat Ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Perubahan Ketiga.

di atas diikuti pula dengan perubahan dalam hal kewenangan yang dimiliki, yaitu terkait dengan dihapusnya kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN dan kewenangan MPR memilih Presiden dan/atau Wapres serta kewenangan untuk meminta dan menilai pertanggungjawaban Presiden.

GBHN merupakan produk MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang memuat garis-garis besar daripada haluan negara yang wajib dipatuhi dan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara di bawahnya sehingga ketika MPR berdiri sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya, peniadaan GBHN dianggap sangat relevan. Sedangkan, dihapusnya kewenangan MPR dalam hal memilih Presiden dan Wakil Presiden dapat dipahami bahwa Presiden tidak lagi berada di bawah MPR sehingga tidak perlu dipilih oleh MPR melainkan dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu. Hal ini berkaitan pula dengan dihapusnya kewenangan MPR untuk meminta dan menilai pertanggungjawaban Presiden, oleh karena Presiden dipilih rakyat melalui pemilu, maka pertanggungjawabannya juga kepada rakyat, bukan lagi kepada MPR.

Kewenangan-kewenangan MPR menurut ketentuan Pasal 3 UUD 1945 pasca amandemen ialah sebagai berikut:

- a. Mengubah dan menetapkan UUD;
- b. Melantik Presiden dan/atau Wapres; dan
- c. Memberhentikan Presiden dan/atau Wapres dalam masa jabatannya menurut UUD.<sup>12</sup>

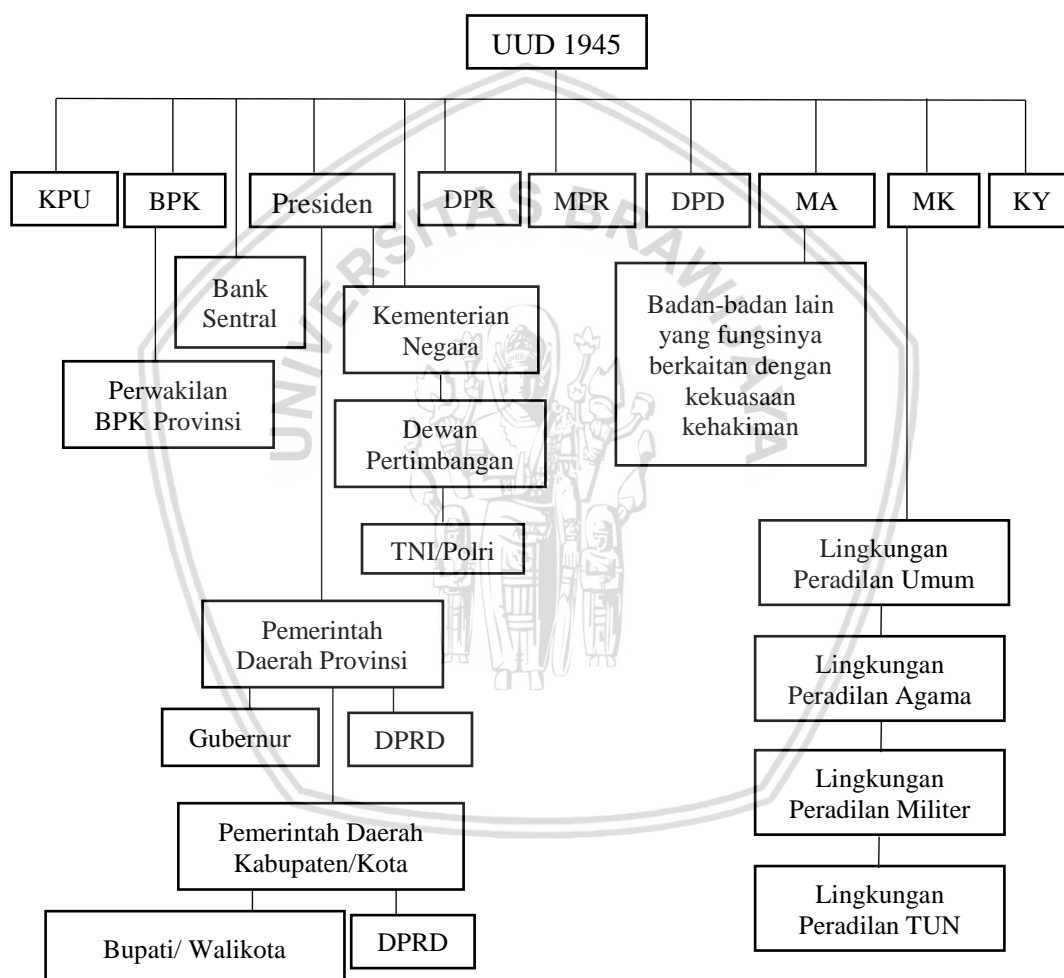
---

<sup>12</sup> Lihat ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kedudukan MPR ialah setingkat dengan lembaga negara lain sebagaimana setelah perubahan UUD NRI 1945, sehingga dapat digambarkan bagan sebagai berikut:

#### Bagan 4.2

#### Kedudukan Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945



#### 2.3. Susunan Keanggotaan MPR

Susunan keanggotaan MPR pada masa sebelum amandemen UUD 1945 dengan keanggotaan MPR pasca amandemen UUD 1945 mengalami perubahan. Pasca perubahan UUD NRI 1945 anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD yang seluruhnya dipilih dalam pemilu. Sebenarnya lahirnya

DPD sebagai lembaga yang mencerminkan perwakilan di daerah dapat dipahami sebagai upaya untuk mewujudkan parlemen dua kamar atau yang bisasa disebut bikameral. Namun melihat struktur MPR sebagai lembaga yang berdiri sendiri atau tidak *ad hoc* maka parlemen Indonesia saat ini lebih relevan jika disebut trikameral.

Jika dibandingkan dengan ketentuan UUD NRI sebelum perubahan, anggota MPR selain terdiri dari anggota DPR, juga masuk unsur-unsur dari utusan daerah dan utusan golongan.<sup>13</sup> Berbeda dengan setelah perubahan UUD NRI 1945, anggota MPR tidak lagi menyertakan unsur utusan daerah maupun golongan. Anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD.<sup>14</sup> Di satu sisi DPR merepresentasikan politik, di sisi lain DPD mencerminkan representasi teritorial. Beda antara DPD dengan utusan daerah terletak pada jika DPD dipilih melalui pemilu, maka utusan daerah melalui pengangkatan.

Bagir Manan menyampaikan pendapatnya terkait dengan latar belakang penghapusan Utusan Golongan dan Utusan Daerah bahwa penghapusan lebih didorong oleh kepentingan pragmatik dari konseptual. Hal ini disebabkan oleh 2 (dua) hal, yaitu, *Pertama*, menentukan golongan yang diwakili itu tidaklah mudah. *Kedua*, cara pengisiannya kerap kali menimbulkan kolusi politik antara golongan yang diangkat dengan yang mengangkat. Perubahan sistem utusan golongan daerah dimaksudkan agar penyelenggaraan praktik kenegaraan dan

---

<sup>13</sup> Lihat Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Sebelum Perubahan.

<sup>14</sup> Ketentuan Pasal 2 Bab II UU No. 17 Tahun 2014 mengenai MPR, DPR, DPD dan DPRD.

pemerintahan menjadi lebih demokratis dan meningkatkan keikutsertaan daerah dalam rangka memperjuangkan kepentingan daerah.<sup>15</sup>

#### 2.4. Alat Kelengkapan MPR

Alat kelengkapan MPR terdiri atas Pimpinan Majelis dan Panitia *Ad Hoc*.<sup>16</sup> Pimpinan MPR terdiri dari satu ketua dan empat wakil yang dipilih.<sup>17</sup> Sedangkan Panitia *ad hoc* MPR terdiri atas pimpinan MPR dan paling sedikit 5% dari jumlah anggota dan paling banyak 10% dari jumlah anggota yang susunannya mencerminkan unsur DPR dan unsur DPD secara proporsional dari setiap fraksi dan kelompok anggota MPR.<sup>18</sup> Tugas Panitia *Ad Hoc* bertugas mempersiapkan bahan sidang MPR, dan menyusun rancangan putusan MPR. Panitia *ad hoc* MPR juga bertugas melaporkan pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam sidang paripurna MPR. Panitia *ad hoc* MPR kemudian dibubarkan apabila tugas-tugasnya selesai.<sup>19</sup>

### 3. Dinamika Kewenangan MPR

Perubahan UUD NRI 1945 berimplikasi pada perubahan konstruksi keberadaan lembaga MPR yang semula adalah lembaga tertinggi negara menjadi lembaga yang setingkat dengan lembaga negara lainnya. Oleh sebab itu, perlu dilakukan sinkronisasi yang menyeluruh terhadap perubahan yang ada pada MPR dalam rangka mewujudkan sistem ketatanegaraan yang lebih efektif dan efisien.

---

<sup>15</sup> Bagir Manan, **DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru**, Cetakan Ketiga, FH UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 81

<sup>16</sup> Lihat Pasal 14 UU No. 17 Tahun 2014.

<sup>17</sup> Pasal 5, *Ibid.*

<sup>18</sup> Pasal 20, *Ibid.*

<sup>19</sup> Pasal 22 ayat (1), *Ibid.*



Jika dilihat dari segi susunan keanggotaan MPR, setelah perubahan UUD NRI 1945, MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD dimana masing-masingnya dipilih melalui pemilihan umum. Adapun anggota DPR dipilih melalui pemilu dengan basis partai politik, dan DPD merupakan wakil dari daerah-daerah yang dipilih untuk merepresentasikan kepentingan daerah. Komposisi yang demikian dan lahirnya DPD sebagai kamar kedua mengisyaratkan bahwa sistem parlemen yang ingin dibangun adalah sistem dua kamar (bikameral).

Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa kerangka pemikiran UUD NRI 1945 setelah perubahan adalah kekuasaan legislatif berada di MPR yang terdiri dari DPR dan DPD. Serta jika melihat komposisi pimpinan MPR yang berbeda dengan DPR dan DPD secara personal, kemudian bersifat permanen dan berdiri sendiri di samping pimpinan DPR dan DPD, sistem parlemen dengan gaya seperti itu merupakan *trikameralisme* dan menjadikan Indonesia adalah negara pertama di dunia yang menggunakan sistem parlemen demikian.<sup>20</sup>

Namun permasalahan yang muncul adalah mengenai eksistensi MPR sebagai lembaga yang tersendiri mengingat fungsi dan wewenang yang dimiliki MPR pasca perubahan UUD NRI 1945 sifatnya tidak rutin. Kewenangan MPR dipertegas, yaitu pada ranah (i) mengubah dan menetapkan UUD; (ii) melantik Presiden dan Wakil Presiden, (iii) memberhentikan Presiden dan/atau Wapres dalam masa jabatannya menurut UUD<sup>21</sup>. Selain itu, MPR berwenang untuk memilih Wapres dalam hal terjadi kekosongan jabatan.<sup>22</sup> Dengan kata lain,

---

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie, **Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah; Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara**, UI Press, 1996, hal. 21

<sup>21</sup> Lihat: Pasal 3 UUD NRI 1945

<sup>22</sup> Pasal 8 ayat (2), *Ibid.*

MPR hanya akan bersidang pada saat-saat dibutuhkan, yaitu ketika melantik Presiden, mengubah UUD, menetapkan UUD serta memilih Wapres jika terjadi kekosongan jabatan.

Munculnya MPR sebagai kamar ketiga menimbulkan ketidak ajegan terhadap Tap MPR dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Kedudukan Tap MPR menurut Pasal 7 ayat (1) UU 12 Tahun 2011 berada di atas UU dan berada di bawah UUD NRI 1945. Jika dilihat dari konstruksi MPR sebagai lembaga negara yang sejajar dengan pembentuk UU yakni DPR bersama Presiden, maka kedudukan Tap MPR yang berada di atas UU tidaklah relevan. Di sisi lain, dasar keberlakuan Tap MPR ialah Tap MPR/S sebagai produk hukum MPR pada masa sebelum perubahan UUD NRI 1945. Yang artinya, MPR saat ini tidak diberi kewenangan oleh UUD NRI 1945 untuk membuat ketetapan yang dapat menjadi sumber bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya. Sifat ketetapan MPR pasca perubahan UUD NRI 1945 adalah *beschikking*.

Dasar keberlakuan hukum setidaknya dapat dilihat dari dua hal, yaitu mengenai sumber darimana hukum itu berasal dan mengapa manusia harus tunduk dan menaati hukum.<sup>23</sup> Adapun suatu peraturan perundang-undangan mempunyai kekuatan berlaku jika diundangkan dalam Lembaran Negara. Frasa terakhir dalam setiap undang-undang bahwa “undang-undang ini berlaku pada saat diundangkan, agar setiap orang mengetahui, memerintahkan pengundangan undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik

---

<sup>23</sup> J.J.H. Bruggink, *Rechtsreflecties*, terjemahan Arief Sidarta, **Refleksi Tentang Hukum**, hlm. 160.

Indonesia.” Menurut teori fiksi hukum maka setiap orang harus dianggap telah mengetahui tentang berlakunya suatu undang-undang jika undang-undang itu dimuat dalam Lembaran Negara.

Dasar keberlakuan hukum dapat dibagi ke dalam tiga hal, yaitu dasar berlaku filosofis, sosiologis, dan yuridis. Suatu norma hukum dapat dinyatakan berlaku secara filosofis jika norma hukum tersebut tidak bertentangan dengan *rechts idee* (cita hukum) sebagai hukum yang tertinggi. Suatu norma hukum dapat dinyatakan berlaku secara sosiologis jika norma hukum tersebut dalam kenyataannya dapat diterima dalam masyarakat, terlepas dari terpenuhi atau tidaknya syarat-syarat formal suatu norma hukum. Sedangkan suatu norma hukum dapat dinyatakan berlaku secara yuridis apabila memenuhi syarat-syarat formal, antara lain sebagai berikut:

- a. Suatu peraturan perundang-undangan dibuat oleh lembaga atau pejabat yang berwenang;
- b. Adanya kesesuaian antara bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur;
- c. Memenuhi syarat-syarat tertentu misalnya, undang-undang harus dimuat dalam Lembaran Negara, dan sebagainya; dan
- d. Tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dasar keberlakuan hukum secara filosofis, sosiologis dan yuridis akan lebih mendalam apabila kita pahami dalam naskah akademik.<sup>24</sup> Landasan filosofis

---

<sup>24</sup> Lapidan I UU RI No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

ialah pertimbangan bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat sesuai dengan Falsafah bangsa Indonesia yang tercermin dalam Pancasila dan Pembukaan UUD NRI 1945. Landasan sosiologis dimaksudkan bahwa suatu peraturan perundang-undangan dibentuk dalam rangka pemenuhan terhadap kebutuhan masyarakat. Dengan kata lain, landasan sosiologis berkaitan dengan fakta empiris tentang perkembangan dan kebutuhan masyarakat maupun Negara. Sedangkan landasan yuridis ialah pertimbangan bahwa suatu peraturan perundang-undangan dibentuk dalam rangka menjamin kepastian hukum dan keadilan di dalam masyarakat. Dengan kata lain, suatu peraturan perundang-undangan dibuat guna mengatasi permasalahan hukum, yakni peraturan perundang-undangan yang sudah ada namun ketinggalan zaman, peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih, peraturan perundang-undangan yang daya berlakunya lemah, maupun kekosongan hukum.<sup>25</sup>

Dinamika kewenangan MPR juga dapat dilihat dari segi fungsi-fungsinya sebagai kamar ketiga dalam Parlemen. Sistem ketatanegaraan Indonesia dikenal lebih menganut kepada sistem tiga kamar (trikameral) yang di dalamnya terdiri atas MPR, DPR, dan DPD. Dalam teori kedaulatan rakyat, kekuasaan negara itu setidaknya mencerminkan fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Kekuasaan eksekutif adalah Presiden dan Wakil Presiden, kekuasaan legislatif yaitu DPR, DPD dan MPR, serta yudikatif adalah MA dan MK. Badan-badan legislatif mempunyai fungsi-fungsi yaitu: (i) fungsi legislasi; (ii) fungsi anggaran; dan (iii) fungsi pengawasan. Jika dilihat dari kewenangan-kewenangan yang ada,

---

<sup>25</sup> *Ibid.*

MPR justru tidak mencerminkan adanya ketiga fungsi tersebut. Berbeda dengan DPR sebagai pembentuk UU maupun DPD dalam hal-hal tertentu dapat ikut membahas UU, kewenangan MPR dalam membentuk ketetapan yang bersifat *regeling* dicabut. Dapat dikatakan pula bahwa kewenangan-kewenangan MPR yang ada saat ini merupakan sebagian dari kewenangan-kewenangan MPR sebagai lembaga negara tertinggi.

### 3.1. Dinamika Produk Hukum MPR

Eksistensi Produk Hukum MPR atau yang biasa dikenal Tap MPR/S yang ada masih menimbulkan multitafsir dalam hal kedudukannya dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Kedudukan Tap MPR/S yang ada dalam hierarki peraturan perundang-undangan yaitu berada di atas UU dan di bawah UUD 1945. Namun di sisi lain, kedudukan lembaga pembentuk Tap MPR yaitu MPR tidak lagi dianggap lebih tinggi daripada lembaga negara lainnya. Menurut teori jenjang norma (*stufentheorie*) sebagaimana dikemukakan oleh Hans Kelsen adalah bahwa: “Norma-norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki, dalam arti suatu norma yang lebih tinggi bersumber pada norma di atasnya, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut, atau yang dapat disebut sebagai norma dasar (*Grundnorm*). Norma dasar merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut yang tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar tersebut ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma

yang berada di bawahnya, sehingga norma dasar tersebut dikatakan *pre-supposed*.<sup>26</sup>

Kemudian teori ini dikembangkan lebih lanjut oleh Hans Nawiasky bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dimana pengelompokan itu terdiri atas empat kelompok besar, yakni:

- a. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
- b. Aturan Dasar (*Staatsgrundgesetz*);
- c. Undang-undang formal (*Formell Gesetz*); dan
- d. Aturan pelaksana/ aturan otonomi (*Verordnung & autonome satzung*).<sup>27</sup>

Menurut kedua teori di atas, dapat diambil pemahaman bahwa suatu norma hukum bersumber pada norma yang ada di atasnya, namun di sisi lain ia juga menjadi dasar terhadap norma yang berada di bawahnya. Apabila norma yang ada di atasnya itu berubah maka norma yang ada di bawahnya akan menjadi rusak.

Teori jenjang norma jika diterapkan di dalam peraturan negara Indonesia, sebagaimana dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi maka struktur tata hukum negara Indonesia adalah sebagai berikut:

1. *Staatsfundamentalnorm* : Pancasila (pembukaan UUD NRI 1945);
2. *Staatsgrundgesetz* : batang tubuh UUD NRI 1945, Tap MPR dan Konvensi ketatanegaraan;

<sup>26</sup> Maria Farida Indrati S., **Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan**, Kanisius, Yogyakarta, 2010, hlm. 41.

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm. 44-45.

3. *Formell Gesetz* : Undang-undang
4. *Verordnung & autonome satzung* : secara hirarkis mulai dari peraturan pemerintah hingga peraturan daerah.<sup>28</sup>

Menurut Hans Nawiasky, Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar di Indonesia (*Staatsverfassung*). Adapun pengertian norma dasar (*basic norm*) menurut Hans Kelsen yang cukup menarik, bahwa norma dasar suatu negara sebaiknya disebut sebagai *Staatsfundamentalnorm*, sebab menurut Hans Kelsen, *grundnorm* itu bersifat tetap dan cenderung tidak berubah sedangkan *staatsfundamentalnorm* itu dapat berubah seiring terjadinya hal-hal tertentu, misalnya kudeta, reformasi, dan lain-lain.<sup>29</sup>

Peraturan negara Indonesia jika dikaitkan dengan munculnya kembali Tap MPR dalam jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan, maka dapat dilihat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yakni UU No. 12 Tahun 2011, ketentuan Pasal 7 ayat (1) mengatur jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. UUD NRI 1945;
- b. Ketetapan MPR;
- c. UU/ Perppu;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;

---

<sup>28</sup> Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Syafa'at, **Teori Hans Kelsen Tentang Hukum**, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 171.

<sup>29</sup> *Ibid*, hlm. 46-48.

- f. Perda Provinsi, dan
- g. Perda Kabupaten/ Kota.<sup>30</sup>

Berbeda dengan pengaturan sebelumnya mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni UU No. 10 Tahun 2004 dalam ketentuan pasal yang sama diatur bahwa jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

1. UUD NRI 1945;
2. UU/ Perppu;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.<sup>31</sup>

Sejak dilakukannya perubahan UUD NRI 1945, nampak ketidak ajegan kedudukan Tap MPR dalam tata hukum di Indonesia. Jika UU 10 Tahun 2004 tidak memasukkan Ketetapan MPR dalam jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan, maka UU penggantinya yakni UU 12 Tahun 2011 memasukkan kembali Ketetapan MPR sebagai salah satu norma yang ada dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.

Ketidak ajegan keberadaan Tap MPR dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU 12 Tahun 2011 ini dapat dikaitkan dengan lembaga yang membentuknya yakni MPR, dimana kontruksi kelembagaannya juga mengalami perubahan. Salah

---

<sup>30</sup> Lihat Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>31</sup> Bandingkan dengan ketentuan UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.



satu teori perundang-undangan menyatakan bahwa wewenang<sup>32</sup> yang diberikan oleh Negara, baik yang diatur dalam konstitusi maupun peraturan di bawahnya harus dapat dipertanggungjawabkan oleh lembaga pelaksana.<sup>33</sup> Kewenangan MPR sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UUD NRI 1945 ada 3 yaitu, (1) mengubah dan menetapkan UUD; (2) melantik Presiden dan/atau Wapres; dan (3) memberhentikan Presiden dan/atau Wapres dalam masa jabatannya menurut UUD. Dengan kata lain, MPR sudah tidak berwenang dalam menetapkan GBHN sehingga produk Ketetapan MPR tidak lagi bersifat *regeling* yang dapat dijadikan sumber bagi peraturan yang lebih rendah.

Dari uraian-uraian yang ada di atas, maka produk hukum MPR yang ada saat ini dapat dibedakan ke dalam 2 (dua) bentuk, yaitu:

- a. Ketetapan MPR; dan
- b. Keputusan MPR.

Perbedaan Ketetapan MPR dengan Keputusan MPR, yaitu Ketetapan MPR adalah putusan MPR, baik yang sifatnya umum dan abstrak (*regeling*) maupun individual dan konkrit (*beschiking*), sedangkan Keputusan MPR adalah putusan MPR yang sifatnya hanya individual dan konkrit saja (*beschiking*).<sup>34</sup> Selain itu, jenis-jenis putusan MPR dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu:<sup>35</sup>

#### Tabel 4.1. Jenis-Jenis Putusan MPR

<sup>32</sup> Pemikiran tentang wewenang dapat dikonsepsikan dalam tiga hal, yaitu sumber/tatacara perolehan wewenang, penggunaan wewenang, pembagian dan pembagian wewenang. Maria Farida, **Laporan Kompedium Bidang Hukum Perundang-Undangan**, BPHN, Jakarta, 2008, hlm. 5.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Lihat Ketetapan MPR No. II/MPR/1999 Tentang Tata Tertib MPR.

<sup>35</sup> Lihat Ketetapan MPR No. I/MPR/2010 Tentang Tata Tertib MPR.

1. Perubahan dan Penetapan UUD:	2. Ketetapan MPR:	3. Keputusan MPR:
a. Mempunyai kekuatan hukum sebagai UUD NRI; dan b. Tidak memakai nomor putusan.	a. Memuat hal-hal yang sifatnya penetapan ( <i>bischikking</i> ) b. Mempunyai daya berlaku ke dalam dan ke luar. (sebagaimana diatur dalam Tap MPR No: I/MPR/2003. c. Ada nomor putusan.	a. Memuat aturan internal MPR; b. Daya berlakunya mengikat ke dalam MPR; dan c. Ada nomor putusan.

MPR tidak dapat lagi mengeluarkan Tap yang sifatnya *regeling*, melainkan hanya dapat mengeluarkan ketetapan yang sifatnya penetapan dalam keadaan tertentu (*beschiking*), yaitu pada saat:<sup>36</sup>

- a. Menetapkan wapres menjadi presiden apabila presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- b. Memilih wapres apabila terjadi kekosongan jabatan wapres;
- c. Memilih presiden atau wapres apabila presiden atau wapres mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersama-sama.

<sup>36</sup> Martha Riananda, **Politik Hukum dan Implikasi Kedudukan Ketetapan MPR di dalam Hirarki Peraturan Perundang-Undangan**, Tesis, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2012, hlm. 5.

### 3.2. Status Hukum Tap MPR/S

Secara historis munculnya Tap MPR sebagai salah satu jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan diatur pertama-tama dalam ketentuan Tap MPR/S No. XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, yaitu sebagai berikut:<sup>37</sup>

1. UUD 1945
2. Ketetapan MPR/S
3. UU/ Perppu
4. Peraturan Pemerintah
5. Keputusan Presiden
6. Peraturan Menteri
7. Peraturan pelaksana lainnya.

Setelah dilakukan perubahan UUD NRI 1945, sistem ketatanegaraan maupun sistem tata hukum Indonesia juga telah mengalami perubahan, dimana salah satunya mengenai bentuk kedaulatan rakyat. Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara berubah menjadi lembaga yang setingkat dengan lembaga negara tinggi yang lain. Hal ini sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, bahwa: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”<sup>38</sup>

Berbeda dengan bunyi ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 sebelum perubahan, bahwa: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan

<sup>37</sup> Lihat Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 Tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, yang kemudian diubah dengan Tap MPR no. V/MPR/1973, sampai pada Tap MPR No. IX/MPR/1978.

<sup>38</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan Ketiga.

sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.”<sup>39</sup> Perubahan konsep kedaulatan di dalam UUD NRI 1945 dilatarbelakangi oleh pemahaman bahwa pada dasarnya kedaulatan rakyat tidak hanya dijalankan oleh MPR. Setiap lembaga negara, bahkan rakyat sendiri dapat melaksanakan kedaulatan rakyat. Demikian pula pendapat I Dewa Gede Palguna, bahwa: “...tidak logis kalau kemudian MPR yang melaksanakan kedaulatan rakyat oleh karena ada badan-badan lain bahkan rakyat sendiri yang melaksanakan kedaulatan itu.”<sup>40</sup> Dengan demikian maka kedaulatan rakyat tidak hanya dilakukan oleh MPR, tetapi juga oleh seluruh lembaga-lembaga negara dan rakyat sendiri sebagaimana diatur dalam UUD.

Perubahan konstruksi lembaga MPR sebagai lembaga yang setingkat dengan lembaga negara tinggi lainnya berimplikasi pula terhadap ketetapan MPR yang masih berlaku. UU No. 10 tahun 2004 mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) mengenai jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan tidak mencantumkan Tap MPR sebagai salah satu jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan. Namun tidak masuknya Tap MPR dalam jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan bukan berarti bahwa Tap MPR tidak mempunyai daya berlaku. Jika ditinjau dari segi dasar keberlakuan hukum, Tap MPR masih mempunyai daya hukum yang mengikat sebagaimana bunyi ketentuan Pasal I Aturan Peralihan,

---

<sup>39</sup> Bunyi Ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 asli.

<sup>40</sup> Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 1999-2002: Tahun Sidang 2001, Buku 4, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2008, hlm. 99-100.

bahwa: “Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.”<sup>41</sup>

UU No. 12 Tahun 2011 sebagai pengganti UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) memunculkan kembali Tap MPR ke dalam jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan, yaitu sebagai berikut:

- a. UUD NRI 1945;
- b. Ketetapan MPR;
- c. UU/Perppu;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.<sup>42</sup>

Menurut Penjelasan Pasal 7 ayat (1) butir b, Tap MPR yang dimaksudkan sebagaimana ketentuan Pasal 7 ayat (1) butir b ialah Tap MPRS dan Tap MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Tap MPR No. I/MPR/2003.<sup>43</sup>

Adapun landasan dibentuknya Tap MPR No: I/MPR/2003 adalah Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI 1945, bahwa ke depan MPR tidak dapat lagi membuat

<sup>41</sup> Lihat Ketentuan Pasal I Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>42</sup> Lihat Ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011.

<sup>43</sup> Penjelasan Pasal 7 ayat (1) butir b UU No. 12 Tahun 2011. Bunyi aslinya: “Yang dimaksud dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No: I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Ketetapan MPR sebagai norma hukum yang mengikat umum.<sup>44</sup> Dengan kata lain, Tap MPR yang berlaku ialah Tap MPR dan Tap MPRS yang disebutkan dalam ketentuan Pasal 2 dan 4 Tap MPR No: I/MPR/2003.

Sedangkan bunyi ketentuan Pasal 2 dan 4 Tap MPR No: I/MPR/2003 pada pokoknya menentukan bahwa Ketetapan MPR yang dimaksud dapat dibagi ke dalam dua kelompok, yakni Tap MPR yang dinyatakan tetap berlaku sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Tap MPR yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya UU sebagaimana diatur dalam Pasal 4. Adapun Tap MPR yang dimaksud dalam Pasal 2 antara lain ialah: (i) Tap MPRS No: XXV/MPRS/1966 Tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia; dan (ii) Tap MPR No: XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.<sup>45</sup>

Dengan demikian maka status hukum Tap MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan dapat diklasifikasi menjadi dua kategori, yakni Tap MPR yang dinyatakan tetap berlaku dan Tap MPR yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya UU. Adapun perbedaan antara Tap MPR yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 2 dan Pasal 4 Tap MPR No: I/MPR/2003 adalah Tap MPR yang dimaksud dalam Pasal 2 merupakan Tap yang memuat GBHN (Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara) sebagai produk hukum MPR yang pada masa itu masih menjadi satu-satunya lembaga yang kedudukannya tertinggi,

---

<sup>44</sup> Bunyi Ketentuan Pasal I Aturan Tambahan, sebagai berikut: "Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003."

<sup>45</sup> Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR/S tahun 1960 sampai dengan 2002.

sedangkan Tap MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 merupakan Tap MPR/S yang kedudukannya disetarakan dengan UU.

Berangkat dari uraian tersebut maka muncul permasalahan hukum atau ketidakharmonisan hukum dimana kedudukan Tap MPR dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) butir b bertentangan dengan ketentuan Pasal 4 Tap MPR No: I/2003. Di satu sisi Pasal 7 ayat (1) butir b dapat dipahami bahwa kedudukan Tap MPR adalah di atas UU dan di bawah UUD NRI 1945, namun disisi lain Pasal 4 Tap MPR No: I/MPR/2003 mengisyaratkan bahwa Tap MPR masih tetap berlaku sampai terbentuk UU.

Jika mengingat asas-asas perundang-undangan, salah satunya berbunyi bahwa suatu norma hukum hanya dapat diganti atau dicabut daya berlakunya dengan norma hukum yang setingkat. Dengan kata lain, kedudukan Tap MPR yang berada di atas UU secara hirarki hukum tidak dapat dicabut atau diganti dengan UU, atau sebaliknya ketentuan UU tidak dapat menyatakan ketentuan yang lebih tinggi (Tap MPR) tidak berlaku.

Sebelumnya telah diuraikan bahwa dasar keberlakuan secara yuridis suatu peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat-syarat formil, salah satunya adalah suatu peraturan perundang-undangan itu dibentuk oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Jika dikaitkan dengan lembaga pembentuknya, MPR tidak lagi dapat menetapkan GBHN maupun ketetapan yang sifatnya mengikat umum *regeling*. Selain itu, kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan juga mengalami perubahan, yang tadinya sebagai lembaga yang kedudukannya tertinggi menjadi lembaga yang kedudukannya

setingkat dengan lembaga negara tinggi lainnya. Hal ini memunculkan permasalahan terkait bagaimana mekanisme pengujian Tap MPR maupun mekanisme pencabutan Tap MPR mengingat UUD NRI 1945 tidak memberikan wewenang kepada MPR untuk membuat ketetapan MPR. Tap MPR sebagai produk hukum MPR pasca amendemen adalah Tap yang sifatnya *beschikking*/ mengatur ke dalam institusi MPR itu sendiri.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, maka peneliti dapat simpulkan bahwa status hukum Tap MPR dalam jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan tidak sesuai dengan asas-asas peraturan perundang-undangan yang ada. Tap MPR bisa saja tidak ditempatkan sebagai salah satu jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan oleh karena Tap MPR masih mempunyai daya kekuatan berlaku, dasar keberlakuannya ialah ketentuan Pasal I Aturan Peralihan maupun Pasal I Aturan Tambahan UUD NRI 1945.

Adapun Tap MPR dapat dimasukkan dalam ketentuan peralihan UU No 12 Tahun 2011 sehingga tetap dapat menjadi sumber hukum formil guna mencegah terjadinya kekosongan hukum. Ketentuan peralihan menurut Jimly Asshiddiqie ialah ketentuan yang memuat substansi norma peralihan dalam rangka mengatasi kekosongan hukum akibat peralihan normatif ketentuan yang lama ke ketentuan yang baru.<sup>46</sup>

Urgensi suatu norma hukum dimasukkan dalam ketentuan peralihan adalah bahwa perubahan konstitusi maupun perubahan perundang-undangan di bawahnya juga harus diikuti dengan perubahan kelembagaan sesuai paradigma

---

<sup>46</sup> Jimly Asshiddiqie, **Perihal...**, hlm. 187.



dan ketentuan baru, serta perubahan kesadaran dan budaya pelaksana hukum dan perundang-undangan.<sup>47</sup> Perubahan konstitusi yang cukup mendasar harus diikuti dengan perubahan perundang-undangan yang berada di bawahnya dan pelaksanaannya oleh organ yang berwenang. Ketentuan perundang-undangan yang ada dan bersumber pada ketentuan tertentu dalam UUD NRI 1945 sebelum perubahan harus disesuaikan kembali dengan ketentuan UUD NRI 1945 Pasca Perubahan.<sup>48</sup>

#### **4. Rekonstruksi Majelis Permusyawaratan Rakyat Yang Sesuai Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia di Masa Mendatang**

Berdasarkan uraian-uraian yang telah dikemukakan di atas, maka perlu dilakukan sinkronisasi terhadap konstruksi keberadaan lembaga MPR di masa mendatang dalam bentuk rekonstruksi lembaga negara. Untuk memperbaiki konstruksi MPR tidak sekedar melihat fungsi DPR dan DPD saja, tetapi juga perlu membahas mengenai sistem parlemennya. Jika kebanyakan negara sistem parlemennya adalah unikameral atau bikameral, maka untuk parlemen Indonesia ada yang berpendapat sistemnya adalah bikameral, dan ada pula yang berpendapat sistemnya trikameral.

Sistem parlemen Indonesia dikatakan trikameral karena MPR merupakan lembaga negara yang berdiri sendiri dan bersifat permanen. Dalam ketentuan UU MD3 menentukan bahwa anggota MPR mengucapkan sumpah tersendiri

---

<sup>47</sup> *Ibid*, hlm. 29.

<sup>48</sup> Jimly Asshiddiqie, dan Para Pakar Hukum, **Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer**, The Biography Institute, Jakarta, 2007, hlm. 28.

yang terpisah dengan sumpah anggota DPR atau anggota DPD.<sup>49</sup> Anggota MPR memiliki Tata Tertib dan memiliki hak-hak protokoler serta hak keuangan dan administratif. Sebagai lembaga yang berdiri sendiri, MPR mempunyai alat kelengkapan tersendiri yaitu Pimpinan MPR dan panitia *Ad Hoc* MPR.

Dalam melakukan rekonstruksi terhadap lembaga MPR dapat ditawarkan alternatif-alternatif, antara lain: **alternatif pertama**, agar konstruksi keberadaan lembaga MPR lebih dipertegas sebagai *joint session* dalam sidang antara DPR dan DPD. Berkaca dari kewenangan-kewenangan yang dimiliki MPR saat ini sifatnya tidak rutin, maka Pimpinan MPR dapat dirangkap oleh Pimpinan DPR dan DPD.

Rekonstruksi MPR sebagai *joint session* dalam sidang bersama antara DPR dan DPD berarti bahwa MPR tidak lagi dipahami sebagai lembaga negara yang berdiri sendiri, melainkan menjadi suatu Majelis Permusyawaratan atau *Congress* ketika DPR dan DPD menjalankan fungsi dan kewenangan MPR yang ada sebagaimana diatur dalam konstitusi.

Dengan demikian maka dapat diharapkan terciptanya parlemen bikameral yang murni (*pure bicameralism*), sekaligus mendorong terjadinya penguatan terhadap DPD karena eksistensi wakil-wakil daerah sangat perlu karena Indonesia yang terdiri atas beberapa daerah, wakil-wakilnya tidak menurut

<sup>49</sup> Pasal 8 ayat UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Bunyi lengkapnya adalah sebagai berikut:

- (1) Anggota MPR sebelum memangku jabatan mengucapkan sumpah/ janji secara bersama-sama yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam Sidang paripurna MPR.
- (2) Anggota MPR yang berhalangan mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pimpinan MPR.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengucapan sumpah/janji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

banyaknya penduduk dalam daerah saja, melainkan pula dengan melihat keadaan daerah, maka diadakanlah wakil untuk mewakili daerah dalam permusyawaratan.

Adapun urgensi penguatan terhadap DPD berangkat dari ide pembentukan DPD itu sendiri yaitu untuk mengakomodasi kepentingan daerah dalam pembentukan undang-undang. Anggota DPD adalah tokoh-tokoh yang dipilih untuk mewakili kepentingan daerah. Karena daerah menurut UUD NRI 1945 adalah propinsi, kabupaten, dan kota yang masing-masing berhak mengatur rumah tangganya sendiri, maka yang dimaksud mewakili daerah bisa ditafsirkan setiap daerah baik propinsi, kabupaten, dan kota mempunyai wakil yang sama, misalnya 1 orang. Dengan ketentuan seperti ini maka setiap anggota DPD baru jelas ia mewakili daerah yang mana. Sebaliknya setiap daerah akan jelas siapa yang mewakili kepentingannya.<sup>50</sup> Dengan demikian, maka terdapat kekuatan yang seimbang di dalam MPR antara anggota DPR sebagai perwakilan parpol dan anggota DPD sebagai perwakilan daerah, mengingat pertimbangan ini sangat penting terkait dengan kewenangan MPR dalam hal perubahan Undang-Undang Dasar, dan pemberhentian Presiden.

**Alternatif kedua**, jika sistem parlemen Indonesia yang berbeda dengan sistem parlemen di negara-negara lain ini tetap dipertahankan, yaitu ada DPR, DPD, dan MPR, maka yang perlu dilakukan adalah memperkuat kewenangan MPR sebagai lembaga negara yang berdiri sendiri dan bersifat permanen.

---

<sup>50</sup> Tunggal Anshari, dkk, **Konstruksi Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**, Pusat Pengkajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2009, hlm. 36.

Penguatan kewenangan MPR dapat dilakukan dengan mengembalikan kewenangan MPR dalam menetapkan ketetapan MPR yang bersifat *regeling*, yang dalam jenis dan hirarki peraturan perundangan disejajarkan dengan UU.

Rekonstruksi lembaga MPR juga perlu dilakukan kaitannya dengan pengambilan keputusan dalam persidangan MPR. Selama ini, pengambilan keputusan persidangan MPR hampir selalu dilakukan dengan voting. Musyawarah yang menjadi semangat para pendiri bangsa ketika membahas lembaga MPR, saat sekarang ini sudah ditinggalkan. Padahal MPR merupakan lembaga permusyawaratan, sehingga seharusnya setiap pengambilan keputusan dilakukan dengan cara musyawarah.

Semangat pengambilan keputusan dengan musyawarah muncul ketika BPUPKI mengadakan sidang pertama yang diselenggarakan pada tanggal 29 Mei 1945 yang membicarakan mengenai dasar negara Indonesia. Dalam sidang tersebut Muhammad Yamin menyatakan bahwa “berdasarkan Al-Qur’an Surat Assyura ayat 8 yang artinya segala urusan mereka dimusyawarahkan. Musyawarah menjadi kekuatan, karena membuka kesempatan kepada orang yang berkepentingan membesarkan tanggung jawab 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 dilindungi oleh kebesaran ke-Tuhanan. Pertama, karena dengan dasar musyawarah itu manusia memperhalus perjuangannya dan bekerja di atas jalan ke-Tuhanan 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. Ketiga, permusyawaratan mengecilkan atau menghilangkan kekhilafan pendirian atau kelakuan orang-seorang, permusyawaratan membawa negara kepada tindakan yang betul dan menghilangkan segala kesesatan.”

Pengambilan keputusan dengan cara musyawarah diperlukan agar tidak terjadi demokrasi yang mau menang sendiri. Dengan bermusyawarah segala perbedaan yang ada dapat dicarikan jalan tengahnya, sehingga keputusan itu dapat diterima oleh semua pihak. Pengambilan suara dengan cara voting akan menimbulkan konflik yang berkepanjangan, karena masing-masing pihak masih tetap pada pendiriannya.

Dalam kaitannya dengan musyawarah, musyawarah adalah ciri khas bangsa Indonesia di antara ciri khas yang lain, adalah menarik tulisan Yudi Latief dalam Mata Air Keteladanan,<sup>51</sup> yang terkait dengan musyawarah.

#### **“Memuliakan Permusyawaratan Perwakilan”**

Menjunjung Daulat Rakyat, dalam demokrasi Pancasila hendak diwujudkan melalui prinsip permusyawaratan perwakilan yang memancarkan semangat kekeluargaan dan keadilan. Tradisi musyawarah ini memiliki akar yang panjang dalam kebudayaan Indonesia dan terus menunjukkan efektifitasnya. Hingga masa kini, salah satu contoh terbaiknya adalah tradisi musyawarah melalui

---

<sup>51</sup> Yudi Latief, *Mata Air Keteladanan Pancasila Dalam Perbuatan*, Mizan, Jakarta, 2014, hlm. 395-396.

institusi Subak yang berkembang di lingkungan masyarakat Bali. Tradisi ini berjejak dari kesadaran bahwa tanah dan air adalah dua perkara penting dalam hidup manusia, juga dua perkara yang kerap menjadi sumber konflik sosial. Singkatnya bahwa musyawarah itu sangat penting.



## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. Rekonstruksi Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat dilakukan dengan ditawarkan alternatif-alternatif, yaitu: **alternatif pertama**, keberadaan lembaga MPR lebih dipertegas sebagai *joint session* dalam sidang antara DPR dan DPD. Rekonstruksi MPR sebagai *joint session* antara DPR dan DPD yang dimaksud adalah bahwa MPR bukan lagi sebagai lembaga negara yang berdiri sendiri, melainkan menjadi suatu Majelis Permusyawaratan atau *Congress* ketika DPR dan DPD menjalankan fungsi dan kewenangan MPR yang ada saat ini. **Alternatif kedua**, jika sistem parlemen trikameral tetap dipertahankan, maka yang perlu dilakukan adalah memperkuat kewenangan MPR. Rekonstruksi MPR juga perlu dilakukan kaitannya dengan proses pengambilan keputusan dalam sidang MPR dengan cara musyawarah yang merupakan ciri khas bangsa Indonesia.

#### B. Saran

1. Rekonstruksi terhadap keberadaan lembaga MPR dapat dilakukan melalui mekanisme perubahan terhadap Pasal-Pasal terkait dalam ketentuan UU 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Selain itu, untuk mewujudkan sistem parlemen bikameral yang

seimbang maka penambahan jumlah anggota DPD di dalam sidang MPR dapat dilakukan melalui mekanisme perubahan Pasal-Pasal dalam UUD NRI 1945 yang terkait, yaitu Pasal 22C ayat (1) dan (2).





## DAFTAR PUSTAKA

### **BUKU**

- Abdul Rasyid Thalib, **Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.
- Ahmad Rifa'i, **Penemuan Hukum Oleh Hakim dalam Prespektif Hukum Progresif**, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Ali Mudhofir, **Kamus Teori dan Aliran dalam Filsafat dan Teologi**, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 1996.
- B.N. Marbun, **Kamus Politik**, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996.
- Bagir Manan, **DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru**, Cetakan Ketiga, FH UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, **Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia**, PT. Alumni, Bandung, 1997.
- Franz Magnis-Suseno, **Etika Politik; Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern**, Cetakan Kelima, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999.
- Firmansyah Arifin, dkk, **Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara**, Edisi 1, Cetakan 1, KRHN, Jakarta, 2005.
- Hans Kelsen, **Teori Umum Tentang Hukum dan Negara**. Diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, Cet 5. Nusa Media, Bandung, 2010.
- Hendarmin Ranadireksa, **Visi Politik Amandemen UUD 1945: Menuju Konstitusi Yang Berkedaulatan Rakyat**, Yayasan Pancur Siwah, Jakarta, 2002.
- J.J.H. Bruggink, **Rechtsreflecties**, terjemahan Arief Sidarta, **Refleksi Tentang Hukum**.
- Jazim Hamidi, **Hermeneutika Hukum: Teori Penemuan Hukum Baru dengan Interpretasi Teks**, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Jean Jacques Rousseau, **Du Contract Social (Perjanjian Sosial)**, Visimedia, Jakarta, 2009.
- Jimly Asshiddiqie dkk, **Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi**, Konstitusi Press, Jakarta, 2004.

- Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Syafa'at, **Teori Hans Kelsen Tentang Hukum**, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, **Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi**, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- , **Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara**, Konpress, Jakarta, 2005
- , **Perihal Undang-Undang**, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- , **Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah; Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara**, UI Press, 1996.
- , **Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Cetakan Kedua**, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- Joenaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, **Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris**, Prenadamedia Group, Jakarta, 2016.
- Lutfi Effendi, **Pokok-pokok Hukum Administrasi**, Edisi Pertama, Cetakan Kedua, Bayumedia Publishing, Malang, 2004.
- Moh. Kusnadi dan Bintang Saragih, **Ilmu Negara**, Edisi Revisi, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000.
- Moh. Mahfud MD, **Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi**, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- , **Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Edisi Revisi**, Rineka Cipta, Jakarta, 2001.
- Maria Farida Indrati S., **Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya**, Kanisius, Yogyakarta, 2008.
- , **Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan**. Kanisius, Yogyakarta, 2007.
- Mathias Klatt, **Making The Law Explicit: The Normativity of Legal Argumentation**, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon, 2008.
- Miriam Budiardjo, **Dasar-Dasar Ilmu Politik**, Edisi Revisi, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.
- Muchamad Ali Safa'at, **Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia**.

- Muhammad Noor Syam, **Pendidikan Filsafat**, Usaha Nasional, Surabaya, 1985.
- Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Edisi Pertama Cet ke-I, Prenada Media, Jakarta, 2005.
- Peter Salim dan Yenny Salim, **Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer**, Modern English Press, Jakarta, 2002.
- Ramdlon Naning, **Aneka Asas Ilmu Negara**, Bina Ilmu, Surabaya, 1982.
- Riri Nazriyah, **MPR RI; Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan**, FH UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, **Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku II Edisi Revisi**, Jakarta.
- Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, **Reformasi Konstitusi Indonesia, Perubahan Pertama UUD 1945**, Pustaka Indonesia Satu, Jakarta, 2000.
- Soedikno Mertokusumo, **Mengenal Hukum Suatu Pengantar**, Liberty, Yogyakarta, 2005.
- , **Penemuan Hukum**, Liberty, Yogyakarta, Cet IV, 2006.
- Solly Lubis, **Landasan dan Teknik Perundang-Undangan**, Mandar Maju, Bandung, 1989.
- Sri Soemantri, **Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945**, Alumni, Bandung, 1986.
- Tunggul Anshari, dkk, **Konstruksi Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**, Pusat Pengkajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2009.
- W.J.S. Poerwadarminta, **Kamus Umum Bahasa Indonesia**, Balai Pustaka, Jakarta, 2005.
- Wirjono Prodjodikoro, **Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik**, Cetakan ke-2, PT. Eresco Jakarta, Bandung, 1981.
- Yudi Latief, **Mata Air Keteladanan Pancasila Dalam Perbuatan**, Mizan, Jakarta, 2014.

### **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum Tap MPR/S Tahun 1960 s/d 2002.

### **SKRIPSI DAN JURNAL**

Deni Bram, **Tinjauan Teori Hukum Kehadiran Mahkamah Konstitusi Di Indonesia Dalam Jurnal Themis Fakultas Hukum Universitas Pancasila, Vol. 2 No. 1 Oktober 2007.**

Maria Farida Indrati, **Eksistensi Ketetapan MPR Pasca Amandemen UUD 1945, Yuridika Vol 20 No. 1** (Januari – Februari 2005).

Martha Riananda, **Politik Hukum dan Implikasi Kedudukan Ketetapan MPR di dalam Hirarki Peraturan Perundang-Undangan**, Tesis, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2012.

Saldi Isra dan Zainal Arifin Mochtar, **Menelisik Model Kamar Parlemen (Catatan Penataan Kelembagaan DPD Indonesia**, Yogyakarta, Media Hukum Vol. 14 No. 2 Desember 2017.

Robert Bierstedt, **An Analysis of Social Power**, American Sociological Review, Volume 15, December 1950.