

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (selanjutnya disebut MPR) adalah salah satu lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Sistem ketatanegaraan Indonesia banyak mencantumkan berbagai lembaga negara sebagai penyelenggara negara, antara lain MPR, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Agung (MA), dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Sebelum perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) yang dilakukan pada awal era Reformasi (1999-2002), MPR merupakan lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang sangat besar. Kekuasaannya tersebut bahkan sangat luar biasa karena Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa MPR mempunyai “kekuasaan tidak terbatas”.¹ Kekuasaan yang besar tersebut dikarenakan MPR

¹ Penjelasan Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 merumuskan antara lain, “Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas....”.¹ Dengan demikian UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan memposisikan MPR sebagai lembaga yang mempunyai kekuasaan tidak terbatas. Sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945, kedudukan Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 merupakan satu kesatuan dengan Pembukaan dan Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 menghapuskan Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 sehingga setelah perubahan, Penjelasan tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat, hanya menjadi dokumen historis. Dalam berbagai konstitusi di dunia memang tidak lazim ada Penjelasan.

adalah pelaksana kedaulatan rakyat Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.²

Walaupun Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa MPR mempunyai kekuasaan tidak terbatas namun menurut pakar hukum tata negara kekuasaan MPR tetap ada batasnya. Pakar hukum tata negara Notonagoro menyatakan bahwa Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 merupakan pokok-pokok kaidah negara yang fundamental, dengan jalan hukum tidak dapat diubah oleh lembaga tertinggi negara maupun oleh Lembaga-lembaga Tinggi Negara kita yang secara hirarkis berada di bawahnya. Selanjutnya, oleh karena Pancasila sebagai falsafah dan dasar negara dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 maka dengan jalan hukum tidak dapat diubah kendatipun oleh MPR hasil pemilihan umum. Hal itu dikarenakan mengubah Pancasila berarti mengubah Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 berarti pula membubarkan Negara Kesatuan Republik Indonesia.³

Pakar hukum tata negara Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih menyatakan bahwa dalam menjalankan tugasnya, MPR tunduk kepada Undang-Undang Dasar, umpamanya dalam tugas menentukan garis-garis besar haluan negara.⁴

Seiring dengan itu, pakar hukum tata negara lainnya Dahlan Thaib menyatakan bahwa kekuasaan MPR dibatasi oleh dua hal, yakni:

- a. UUD NRI Tahun 1945. Telah menjadi kesepakatan bersama bahwa UUD NRI Tahun 1945 adalah Undang-Undang Dasar yang akan dipakai dan dilaksanakan secara murni dan konsekuen maka MPR terikat untuk tidak menetapkan

² Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat."

³ Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Gramedia, Jakarta, 1981, hlm. 56-57.

⁴ *Ibid.*, hlm. 45.

sesuatu yang bertentangan dengan prinsip-prinsip dalam UUD NRI Tahun 1945 itu sendiri.

- b. MPR tidak boleh mengikat MPR yang akan datang. Sesuai prinsip kedaulatan rakyat maka MPR pada dasarnya mewakili para pemilihnya untuk masa jabatannya. Kemungkinan terjadi perubahan terhadap keinginan rakyat pada masa MPR berikutnya selalu ada. Apabila MPR menetapkan sesuatu yang dinyatakan berlaku untuk MPR berikutnya maka berarti bahwa prinsip kedaulatan rakyat telah dilanggar. Dengan demikian hendaknya MPR tidak membuat ketetapan yang tetap dan mengikat tanpa kemungkinan penyesuaian dengan perkembangan kenegaraan dan dinamika masyarakat yang akan diwakili oleh MPR berikutnya.⁵

Pembatasan tersebut juga diatur dalam beberapa Ketetapan MPR, antara lain dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1983 yang menyatakan bahwa MPR dalam melaksanakan tugasnya berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Dalam Pasal 104 Ketetapan MPR tersebut juga dinyatakan bahwa MPR berketetapan untuk mempertahankan UUD NRI Tahun 1945, tidak berkehendak dan tidak akan melakukan perubahan terhadapnya serta akan melaksanakannya secara murni dan konsekuen.⁶

Pembatasan kekuasaan MPR juga tercantum dalam persyaratan untuk menjadi anggota MPR. Dalam UU Nomor 2 Tahun 1985 dinyatakan bahwa persyaratan anggota MP: harus menyatakan kesetiaan kepada Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa, dasar negara dan ideologi nasional, pada Proklamasi Kemerdekaan 17

⁵ *Ibid.*, hlm. 56.

⁶ *Ibid.*, hlm. 57.

Agustus 1945, UUD NRI Tahun 1945 serta kepada Revolusi Kemerdekaan Bangsa Indonesia untuk mengemban amanat penderitaan rakyat.⁷

Dalam regulasi terbaru mengenai MPR, yakni UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (biasa disingkat UU MD3) dinyatakan secara tegas beberapa kewajiban anggota MPR yang mencerminkan pembatasan kekuasaan MPR. Kewajiban anggota MPR tercantum dalam Pasal 11 UU MD3 sebagai berikut:

Anggota MPR berkewajiban:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;
- c. memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- d. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- e. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan; dan
- f. melaksanakan peranan sebagai wakil rakyat dan wakil daerah.

Dari uraian di atas diperoleh kesimpulan bahwa kekuasaan MPR tidak bersifat absolut atau mutlak atau kekuasaan yang tidak terbatas. Batas-batas kekuasaan MPR tetap ada dan memang, ditentukan sendiri baik oleh UUD NRI Tahun 1945 maupun juga oleh ketetapan-ketetapan MR. Dengan demikian mempertegas prinsip bahwa “memegang kekuasaan” tidak berarti secara otomatis kedaulatan yang semula di tangan rakyat berpindah ke tangan MPR.⁸

Menurut Ismail Suni, ditinjau dari teori ilmu hukum tata negara yang bersumber pada UUD NRI Tahun 1945, MPR merupakan satu-satunya lembaga negara yang mempunyai supremasi yang mengandung dua prinsip penting, yakni:

⁷ *Loc cit.*

⁸ *Ibid.*, hlm. 57-58.

1. Sebagai Badan Berdaulat yang mempunyai *legal power* kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh konstitusi. Sebagai contoh, sesuai UUD NRI Tahun 1945, MPR menetapkan UUD dan garis-garis besar daripada haluan negara, memilih Presiden dan Wakil Presiden dan mengubah UUD.
2. *No rival authority*, tidak ada suatu otoritas tandingan, baik perseorangan maupun badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh MPR.⁹

Prinsip kedua mempertegas dan memperluas kekuasaan MPR terhadap hal-hal yang walaupun secara tegas tidak atau belum diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, tetapi dapat ditetapkan sendiri oleh MPR. Hal ini terlihat ketika MPR membuat ketetapan-ketetapan dan keputusan-keputusan. Konsekuensi logis dari prinsip kedua ini adalah MPR mengatasi lembaga-lembaga negara lainnya. Lembaga-lembaga negara lain dalam sistem ketatanegaraan kita tidak sama kedudukannya (*nebengeordnet*) dengan MPR melainkan di bawah MPR (*untergeordnet*).¹⁰

Pada pemerintahan Orde Baru dikembangkan pemahaman ketatanegaraan bahwa struktur lembaga-lembaga negara (utama) di Indonesia dibagi ke dalam dua bagian. *Pertama*, lembaga tertinggi negara yang ditempati oleh MPR. Kedudukannya lebih tinggi dibanding lembaga-lembaga negara lainnya karena kedudukannya paling tinggi dalam struktur. MPR yang mempunyai kekuasaan tertinggi dan MPR-lah yang membagi kekuasaan kepada lembaga-lembaga negara lainnya (dalam hal ini lembaga-lembaga tinggi negara). *Kedua*, lembaga-lembaga tinggi negara, yakni

⁹ Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 51.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 51. Lihat juga Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian ...*, *Loc Cit.*

DPR, Presiden, Dewan Pertimbangan Agung (DPA), BPK, dan MA. Kedudukan lembaga-lembaga negara di bawah MPR dan kewenangannya berasal dari MPR.

Terkait dengan ini, Padmo Wahjono menyatakan bahwa di negara Republik Indonesia diambil pola dasar bahwa kedaulatan secara penuh diwakilkan/dilakukan oleh suatu lembaga yang bernama MPR. Kepada lembaga inilah segala sesuatu kegiatan kenegaraan harus dipertanggung-jawabkan, baik kewenangan-kewenangan yang sesuai dengan teori Montesquieu maupun kewenangan-kewenangan lainnya di bidang kenegaraan yang tumbuh setelah zamannya Montesquieu.¹¹

Atas dasar rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 tersebut, dikembangkan pengertian sebagaimana diuraikan dalam Penjelasan Umum UUD NRI Tahun 1945 yang oleh Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 dijadikan bagian yang tak terpisahkan dari naskah UUD NRI Tahun 1945, yaitu bahwa Presiden bertunduk dan bertanggung jawab kepada MPR. Karena itulah, selama ini dimengerti bahwa MPR merupakan lembaga yang paling tinggi, atau biasa disebut sebagai lembaga tertinggi negara, sehingga wajar bahwa keberadaannya diatur paling pertama dalam susunan UUD NRI Tahun 1945.¹² Penempatan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dikukuhkan dengan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara.¹³

¹¹ Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 1986, hlm. 112.

¹² Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 145.

¹³ Dalam Pasal 1 ayat (1) Ketetapan MPR tersebut dinyatakan bahwa “Yang dimaksud dengan Lembaga Tertinggi Negara dalam Ketetapan ini ialah Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya dalam Ketetapan ini disebut Majelis.” Pasal 1 ayat (2) Ketetapan MPR ini menyebut lembaga-lembaga tinggi negara dengan rincian: Presiden, Dewan Pertimbangan Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Agung. Uraian lengkap Ketetapan MPR ini dapat dilihat dalam *Himpunan Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960 s/d 2000*, penerbit Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001.

Kekuasaan MPR yang sangat besar terlihat dari tugas dan wewenangnya yang diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 6 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan, yakni menetapkan Undang-Undang Dasar, menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, dan memilih Presiden dan Wakil Presiden.¹⁴ Selain itu, MPR juga berwenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden dianggap melanggar haluan negara yang ditetapkan UUD atau MPR (biasa disebut pemakzulan atau *impeachment*).

Susunan keanggotaan MPR sesuai ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan terdiri atas tiga unsur:

1. Anggota DPR yang dipilih oleh rakyat melalui pemilu;
2. Utusan Daerah yang mewakili provinsi-provinsi yang dipilih oleh DPRD provinsi; dan
3. Utusan Golongan yang diangkat oleh Presiden.

Ketiga komponen atau unsur keanggotaan MPR tersebut mewakili tiga jenis perwakilan, yakni anggota DPR sebagai perwakilan politik (*political representation*), Utusan Daerah yang merupakan perwakilan kewilayahan (*regional representation*), dan Utusan Golongan yang merupakan perwakilan fungsional (*functional representation*).¹⁵

¹⁴ *Idem*, hlm. 4. Pasal 3 UUD NRI TAHUN 1945 sebelum perubahan berbunyi, “Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara”. Pasal 6 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan berbunyi, “Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak.”

¹⁵ Pimpinan MPR RI, *Jejak Langkah MPR Dalam Era Reformasi*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2004, hlm. 10.

Adanya Utusan Daerah dan Utusan Golongan sebagai anggota MPR dimaksudkan agar perwakilan tidak hanya terdiri dari unsur politik (anggota DPR) tetapi juga unsur-unsur fungsional (golongan) dan daerah. Dengan demikian seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis sehingga MPR betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat.¹⁶

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 pada awal era Reformasi, yakni pada kurun waktu 1999-2002, telah mengubah secara mendasar sistem ketatanegaraan Indonesia, termasuk mengenai MPR. Dengan perubahan konstitusi tersebut, tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat [Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945]. Artinya MPR tidak lagi sebagai sumber/lembaga/institusi kekuasaan negara yang tertinggi yang mendistribusikan kekuasaannya pada lembaga-lembaga negara yang lainnya.¹⁷

Terkait dengan ini, Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, tidak dikenal lagi adanya lembaga tertinggi negara. Sesuai doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) berdasarkan prinsip *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan negara, MPR mempunyai kedudukan yang sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya.¹⁸

Perubahan ketentuan ini dalam rangka penataan ulang sistem ketatanegaraan Indonesia agar dapat diwujudkan secara optimal sistem ketatanegaraan yang menganut sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) antarlembaga negara dalam kedudukan yang setara, dalam hal ini antara MPR dan

¹⁶ Ni'matul Huda, "Mendesain Ulang Kelembagaan MPR dalam UUD NRI TAHUN 1945", *Jurnal Konstitusi*, Volume 4 Nomor 3, September 2007, hlm. 81.

¹⁷ Sekretariat Jenderal MPR, *loc.cit.*, hlm. 4. Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan berbunyi, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi ...*, *op. cit.*, hlm. 147.

lembaga negara lainnya seperti Presiden dan DPR.¹⁹ *Checks and balances* sangat penting dalam hubungan saling mengendalikan antara berbagai cabang penyelenggara negara. Format *checks and balances* dalam suatu negara diletakkan dalam kerangka konstitusi.²⁰

Perubahan ketentuan konstitusi tersebut berarti terjadi perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan kita, yakni dari sistem yang vertikal-hirarkis dengan prinsip supremasi MPR menjadi sistem yang horizontal-fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antarlembaga negara.²¹

Sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) dimaksudkan untuk mengimbangi pembagian kekuasaan yang dilakukan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga pemegang kekuasaan tertentu atau terjadi kebuntuan dalam hubungan antarlembaga. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan suatu kekuasaan selalu ada peran lembaga lain.²²

Selain penurunan kedudukan dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara saja, perubahan konstitusi juga mengubah kewenangan MPR dalam bentuk pengurangan kewenangan sehingga menyebabkan MPR tidak sekuat seperti ketika UUD NRI Tahun 1945 sebelum diubah. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 menyebabkan MPR tidak lagi berwenang mengeluarkan garis-garis besar daripada haluan negara dan tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden. MPR juga tidak dapat lagi membuat Ketetapan MPR.

¹⁹ Sekretariat Jenderal MPR, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR, Jakarta, 2005, hlm. 50.

²⁰ Deddy Ismatullah, "Checks and Balances Dalam Sistem Pemerintahan Negara Indonesia", *Jurnal Civility*, Volume I Nomor 1, Juli-September 2001, hlm. 47-48.

²¹ Sekretariat Jenderal MPR, *Panduan Pemasarakatan...*, *Loc. Cit.*,

²² Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, Jakarta, 2008, hlm. 418.

Setelah perubahan konstitusi mengenai MPR berselang sekitar 12-13 tahun lalu (perubahan konstitusi mengenai MPR terjadi pada 2001 dan 2002), muncul gagasan perlunya dilakukan perubahan mengenai MPR. Substansi wacana tersebut antara lain adanya kehendak untuk mengembalikan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, MPR diberi wewenang untuk membuat semacam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) atau Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional atau haluan negara yang menjadi pedoman dalam penyelenggaraan negara dan arah pembangunan nasional jangka panjang. Selain itu juga muncul usulan agar MPR diberi wewenang membuat Ketetapan MPR yang bersifat mengatur (*regeling*), dan penyempurnaan sidang tahunan sebagai forum penyampaian laporan kinerja lembaga-lembaga negara kepada rakyat melalui MPR.

Berkembangnya pendapat agar dilakukan perubahan kembali UUD NRI Tahun 1945 mengenai MPR tidak lepas dari adanya sikap berbagai kelompok masyarakat mengenai perubahan yang telah dilakukan terhadap UUD NRI Tahun 1945 oleh MPR pada awal era Reformasi (1999-2002). Terdapat tiga kelompok masyarakat menanggapi perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang telah dilakukan MPR, yaitu:

1. Kelompok Pertama adalah kelompok masyarakat yang menilai perubahan konstitusi yang telah dilakukan oleh MPR sudah kebablasan, melampaui batas, dan mengaburkan atau bahkan menghilangkan prinsip-prinsip dasar dalam UUD NRI Tahun 1945 hasil karya para pendiri negara pada 1945 lalu. Untuk itu mereka meminta dan mendesak agar konstitusi Indonesia dikembalikan kepada UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan, artinya kembali kepada naskah UUD NRI Tahun 1945 hasil karya BPUPKI dan PPKI yang disahkan pada 18 Agustus 1945.

Kelompok pertama ini antara lain dari kalangan sebagian pensiunan militer dan tokoh-tokoh nasional yang saat ini sudah tergolong tua yang pada masa lalu hidup dan menjabat di pemerintahan di era UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan, khususnya di era Orde Baru.

2. Kelompok kedua adalah kelompok masyarakat yang menganggap UUD NRI Tahun 1945 yang disahkan PPKI pada 18 Agustus 1945 mengandung berbagai kelemahan dan kekurangan. Akibat dari kelemahan dan kekurangan konstitusi yang demikian adalah berkembangnya penyelenggaraan negara yang otoriter dan tidak demokratis serta melanggar HAM. Demikian pula menyebabkan berkembangnya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme di kalangan penguasa dan kroni-koninya, Untuk itu mereka mendorong dan mendesak agar UUD NRI Tahun 1945 diganti dengan konstitusi yang baru sama sekali sebagai produk Reformasi. Kelompok ini biasanya datang dari kalangan anak muda dan tokoh atau aktivis LSM.
3. Kelompok ketiga adalah kelompok masyarakat yang menganggap UUD NRI Tahun 1945 yang ada memiliki kelemahan dan kekurangan sehingga menyebabkan terjadinya pemerintahan yang otoriter, KKN, dan melanggar HAM. Namun berbagai kelemahan dan kekurangan itu masih dapat diperbaiki dengan cara menyempurnakan UUD NRI Tahun 1945 yang ada.

Dalam konteks ini MPR memilih untuk melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945 dengan melakukan penyempurnaan terhadap konstitusi yang ada, tidak dengan mengganti UUD NRI Tahun 1945 dan membuat konstitusi baru. Jalan tengah yang ditempuh MPR ini tidak lepas dari realitas politik yang dominan saat awal

Reformasi menghendaki agar UUD NRI Tahun 1945 yang ada dipertahankan dan dapat dilakukan perubahan namun dengan menggunakan UUD NRI Tahun 1945 yang telah ada. Saat itu pemenang Pemilu Legislatif 1999 adalah PDI Perjuangan di bawah kepemimpinan Megawati Soekarnoputri. Sikap PDI Perjuangan adalah perubahan konstitusi dilakukan dengan menggunakan UUD NRI Tahun 1945 yang ada dan sifatnya *addendum*.²³

Pakar hukum tata negara Yusril Ihza Mahendra menggagas untuk mengembalikan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Menanggapi gagasan pakar hukum tata negara tersebut, Ketua MPR Sidharto Danusubroto menyatakan bahwa gagasan tersebut harus dikaji dan dipertimbangkan plus minusnya mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Ketua MPR sendiri condong dilakukan amandemen agar kedudukan MPR menjadi lembaga tertinggi pada periode selanjutnya.²⁴

Ketua Umum DPP Partai Golkar (saat itu) Aburizal Bakrie menyatakan bahwa Partai Golkar menginginkan adanya *platform* yang mewadahi bangsa Indonesia untuk 25 tahun, 50 tahun dan sampai 100 tahun mendatang. Ia meneruskan akibat tidak adanya GBHN maka kebijakan nasional hanya menjadi domain Presiden terpilih dan hanya menjangkau 5 tahun sesuai masa jabatan Presiden. Kalaupun terpilih lagi selama 2 periode hanya menjabat selama 10 tahun. Jangkauan 10 tahun ini tentunya sangat singkat untuk menyusun program pembangunan nasional. Karena itulah perlu adanya penyusunan program nasional jangka panjang siapapun Presiden

²³ Sebagai anak kandung Soekarno, Megawati Soekarnoputri nampak berusaha mempertahankan UUD NRI Tahun 1945 hasil karya BPUPKI dan PPKI dimana ayahnya adalah salah seorang anggota dua lembaga tersebut.

²⁴ <http://kajianketatanegaraan.mpr.go.id/?p=109>.

yang menjabatnya.²⁵ Dari pernyataannya mengenai pentingnya *platform*, dapat disimpulkan bahwa Partai Golkar menginginkan adanya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Ketua Komisi II DPR RI (2011-2014), Agun Gunandjar Sudarsa menyimpulkan bahwa lembaga negara MPR dipandang masih kurang maksimal diberdayakan dan perannya tidak maksimal. Padahal MPR sangat potensial untuk bisa lebih berperan dalam menengahi dan mengatasi kekisruhan tersebut karena MPR merupakan lembaga yang “dituakan” dan “lebih dewasa” serta fokus MPR yang lebih kepada konstitusi. Atas dasar itu, Agun Gunandjar Sudarsa menggagas bagaimana konstruksi MPR ke depan yang didalamnya mengatur kelembagaan tersebut sehingga tidak lagi tabrakan antarlembaga negara sehingga menciptakan hubungan yang harmonis. Juga ingin memperbaiki sistem yang ada di negeri ini melalui peran MPR. Salah satu peranan MPR juga bisa untuk mengkaji tatanan pemilihan kita, apakah sudah sesuai dengan budaya kita atau hanya tiruan dari asing.²⁶

Pada 19 Juni 2014 lalu, Fakultas Hukum Universitas Pancasila, Jakarta menyelenggarakan seminar dengan topik “GBHN versus Visi Misi Calon Presiden”. Dalam seminar tersebut muncul wacana perlunya MPR diperkuat kewenangannya dengan kedudukan yang tetap sejajar dengan lembaga negara lain seperti DPR dan Presiden, termasuk diberikan kewenangan membuat Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Diharapkan dengan adanya GBHN maka akan ada panduan negara

²⁵ Pernyataan tersebut disampaikan ketika Aburizal Bakrie memberikan sambutan pada pembukaan Focus Group Discussion (FGD) “Penguatan Sistem Presidensiil di Indonesia” yang diselenggarakan MPR bekerja sama dengan DPP Partai Golkar, 4 Desember 2013. Lihat <http://kajian.ketatanegaraan.mpr.go.id/?p=1048>.

²⁶[http://www.kangagun.com/konten/386/memperbaiki-kualitas-kehidupan-berbangsa-dan-bernegara-melalui-mpr/\[11/7/2014\]](http://www.kangagun.com/konten/386/memperbaiki-kualitas-kehidupan-berbangsa-dan-bernegara-melalui-mpr/[11/7/2014]) dan <http://www.bijaks.net/news/article/7-41040/> dinilai-belum-maksimal-agun-ingin-pimpin-mpr.

dan bangsa untuk kurun waktu jangka panjang dalam penyelenggaraan negara dan arah pembangunan nasional.

Menjelang berakhirnya anggota MPR periode 2009-2014, MPR menyelenggarakan sidang paripurna pada akhir September 2014 di Jakarta. Salah satu hasil kerja Panitia Ad Hoc II BP MPR yang disahkan sidang paripurna tersebut adalah tujuh rekomendasi untuk MPR periode berikutnya. Rekomendasi tersebut antara lain perubahan UUD NRI Tahun 1945 dimana salah satu materinya adalah penguatan MPR sebagai lembaga dalam mengubah, menetapkan, dan menafsirkan UUD NRI Tahun 1945.²⁷ Secara lengkap rekomendasi hasil kajian Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan Indonesia MPR tersebut adalah “penguatan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam mengubah, menetapkan, menafsirkan Undang-Undang Dasar, dan memberikan arah kebijakan kepada lembaga-lembaga negara lainnya.”²⁸

Adanya wacana dan gagasan memperkuat MPR tersebut muncul setelah melihat dua hal, yakni kondisi internal MPR dan situasi nasional penyelenggaraan negara. Sebagaimana diketahui MPR dalam era reformasi mempunyai peranan yang jauh berkurang dibandingkan era pemerintahan sebelumnya. Hal ini dikarenakan MPR telah mengalami pengurangan kedudukan dan kewenangannya sebagai hasil perubahan UUD NRI TAHUN 1945 yang dilakukan oleh MPR sendiri pada awal era reformasi (1999-2002).

MPR Periode 2014-2019, baik langsung oleh MPR maupun melalui berbagai alat kelengkapannya, telah menyelenggarakan berbagai kegiatan yang membahas hal-hal

²⁷ *Kompas*, “Tata Cara Pelantikan Presiden Dipertanyakan”, Selasa, 30 September 2014, hlm. 2.

²⁸ Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2009-2014, hlm. 3-4.

yang berkaitan atau berhubungan dengan kewenangannya. Di antaranya dapat disebutkan sebagai berikut.

Salah satu alat kelengkapan MPR, yaitu Fraksi Partai Golkar MPR (FPG MPR) menyelenggarakan Focus Group Discussion (FGD) “Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN” di Komplek MPR/DPR/DPD, Senayan, Jakarta pada 17 Maret 2015 yang lalu. Dalam forum tersebut, dihasilkan rekomendasi mengenai pentingnya sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN. Penyusunan tersebut dapat dilakukan melalui empat jalur. Pertama, amandemen UUD NRI Tahun 1945. Kedua, merevisi beberapa UU terkait, yakni UU 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, UU Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPD, DPR dan DPRD (MD3), serta UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketiga, konvensi ketatanegaraan di mana lembaga-lembaga negara DPR, DPD, dan MPR mengadakan joint session untuk menyusun haluan strategis pemerintah dalam jangka panjang dan memberikan wewenang kepada presiden untuk menetapkan fokus dan skala prioritas kerja yang disesuaikan dengan visi dan misi saat kampanye. Keempat, MPR melakukan sidang untuk meninjau dan membahas Ketetapan MPR No. 1 /MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai Dengan Tahun 2002.²⁹

²⁹ Focus Group Discussion (FGD) “Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN”, di Komplek MPR/DPR/DPD, Senayan, Jakarta pada 17 Maret 2015.

Selain itu, forum diskusi tersebut merekomendasikan agar sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN dibuat dalam bentuk undang-undang yang berisi dan bermaterikan visi-misi presiden, waktu pengajuannya harus bersamaan dengan masa jabatan presiden. Juga diusulkan perlunya sidang gabungan untuk mengeluarkan sebuah Ketetapan MPR yang menyatakan perlunya disusun sistem perencanaan pembangunan nasional model Garis-Garis Besar Haluan daripada Negara. Ketetapan ini sebagai payung hukum dan substansi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN dapat disusun kemudian, secara komprehensif maupun secara tematik.³⁰

Rekomendasi tersebut juga menyebutkan bahwa apabila sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN dibuat oleh MPR maka struktur perwakilan dalam MPR harus diubah dahulu seperti sebelum amandemen UUD NRI Tahun 1945. MPR hendaknya terdiri dari tiga pilar perwakilan yaitu perwakilan politik yaitu para anggota DPR yang dipilih dalam pemilihan umum dan perwakilan fungsional yang terdiri dari para utusan golongan dan perwakilan kedaerahan, yaitu para utusan daerah. Dengan struktur MPR seperti ini maka MPR adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia.³¹

Selanjutnya, Fraksi Partai Golkar MPR-RI juga menyelenggarakan FGD dengan tema “Memperkuat Peran dan Kelembagaan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia” di Komplek MPR/DPR/DPD-RI, Senayan, Jakarta pada 10 Maret 2016 yang lalu.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.* Isi rekomendasi selengkapnya terdapat dalam Lampiran.

Dalam rekomendasi yang dikeluarkan dari FGD tersebut antara lain dinyatakan bahwa penguatan kelembagaan dan kewenangan MPR dapat dilakukan melalui beberapa cara diantaranya adalah pertama, amandemen UUD NRI Tahun 1945 dengan mengubah struktur MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang terdiri dari perwakilan politik (*political representation*), yaitu para anggota DPR yang dipilih dalam pemilihan umum, perwakilan fungsional (*functional representatio*), yang terdiri dari para utusan golongan dan perwakilan kedaerahan (*regional representation*) yaitu para utusan daerah. Kedua, melalui pengujian UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Ketiga, melakukan perubahan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Keempat, membuat undang-undang secara tersendiri tentang MPR.³²

Rekomendasi lain dari FGD tersebut bahwa apabila struktur dan keanggotaan MPR telah terdiri dari anggota DPR, utusan daerah dan utusan golongan maka MPR dapat menggelar sidang tahunan yang salah satu agendanya adalah meminta laporan pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara. Selama struktur dan keanggotaan MPR seperti saat ini yang terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, maka sangat tidak baik di mata publik jika Partai GOLKAR mendorong usulan perlu diadakan sidang tahunan untuk mendengarkan laporan pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara.³³

Dalam kegiatan Focus Group Discussion (FGD) dengan tema “Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN” kerjasama MPR dengan Universitas Sumatera Utara (USU), Medan, pada 13-15 Maret 2016 yang lalu dapat

³² FGD dengan tema “Memperkuat Peran dan Kelembagaan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia” di Komplek MPR/DPR/DPD-RI, Senayan, Jakarta pada 10 Maret 2016.

³³ *Ibid.* Isi selengkapnya rekomendasi tersebut tercantum dalam Lampiran.

disimpulkan beberapa rekomendasi. Antara lain rekomendasi bahwa penyusunan sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN dapat dilakukan yaitu melalui amandemen terbatas UUD NRI Tahun 1945 dengan memberikan kewenangan pada MPR untuk menyusun dan menetapkan sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN. Haluan negara sudah ada didalam konstitusi dan perlu penjabarannya dalam bentuk sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN. GBHN menjadi semacam konsep yang akan diterjemahkan dalam rangkaian yang lebih teknis.³⁴

Rekomendasi lain dari FGD ini adalah bahwa sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN harus selaras dengan sistem pemerintahan presidensial yang dianut negara kita dewasa ini. Haluan negara merupakan hal yang harus ada dan akan menjadi leading dari arah pembangunan. Sistem perencanaan pembangunan yang menjadi pegangan dan tolak ukur presiden dalam menjalankan pembangunan nasional. Haluan negara ini harus dijaga dan diawal agar dilaksanakan oleh pemerintah.³⁵

Alat kelengkapan MPR, yaitu Badan Pengkajian MPR menyusun “Ringkasan Laporan Badan Pengkajian MPR” pada Agustus 2016.³⁶ Ringkasan Laporan Badan Pengkajian MPR tentang Reformulasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

³⁴ Rekomendasi *Focus Group Discussion* (FGD) dengan tema “Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN” kerjasama MPR dengan Universitas Sumatera Utara (USU), Medan, pada 13-15 Maret 2016.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Isi laporan tersebut adalah rangkuman pendapat para pakar/akademisi/tokoh masyarakat yang diperoleh dari berbagai kegiatan, yaitu (1) Seminar Nasional; (2) Temu Pakar/Tokoh; (3) *Workshop* Ketatanegaraan; (4) *Focus Group Discussion*; (5) Diskusi Kebangsaan; (6) Seminar Fraksi/Kelompok; (7) Penyerapan Aspirasi Masyarakat oleh Anggota Badan Pengkajian secara perorangan; dan (8) Penyerapan Aspirasi Masyarakat ketika melaksanakan kegiatan Sosialisasi Empat Pilar MPR oleh Anggota MPR di daerah pemilihan masing-masing. Selain itu diperkaya dan ditambah bobotnya, dengan hasil kerja Lembaga Pengkajian MPR yang menjadi lampiran Laporan Badan Pengkajian MPR.

Model GBHN menyebutkan beberapa alasan. Pertama, negara seluas Indonesia memerlukan haluan negara sebagai pemandu arah pelaksanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan. Kedua, diperlukan integrasi sistem perencanaan pembangunan nasional dan daerah. Ketiga, diperlukan sistem perencanaan pembangunan yang berbasis kedaulatan rakyat. Keempat, garis-garis besar haluan negara untuk memastikan bahwa proses pembangunan nasional merupakan manifestasi dan implementasi dari ideologi negara dan falsafah bangsa Pancasila.³⁷

Rekomendasi juga berisi mengenai bentuk hukum sistem perencanaan pembangunan nasional. Antara lain berisi bentuk hukum yang tepat bagi sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN adalah Ketetapan MPR. Untuk itu, MPR perlu melakukan perubahan ke-5 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan memberi wewenang kepada MPR untuk menetapkan Haluan Negara dalam bentuk Ketetapan MPR.³⁸ Pendapat ini dianut mayoritas pakar menyarankan agar sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN dituangkan dalam bentuk Ketetapan MPR. Namun ada pendapat lain yang menyatakan bentuk hukum yang paling tepat adalah UUD NRI Tahun 1945 dan UU. Selain itu, Ringkasan Laporan Badan Pengkajian MPR juga memuat mengenai penataan kewenangan MPR, antara lain mencakup kedudukan MPR, kewenangan membuat Ketetapan MPR, melakukan tafsir konstitusi, dan menggelar sidang tahunan.³⁹

³⁷ Badan Pengkajian MPR, *Ringkasan Laporan Badan Pengkajian MPR*, Jakarta, Agustus 2016.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.* Isi lengkap Rekomendasi bagian ini tercantum dalam Lampiran.

Sebagai perbandingan, menurut UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan, MPR diposisikan sebagai lembaga negara yang mempunyai peranan sangat besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan dalam penyelenggaraan negara. MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara yang membawahi seluruh lembaga negara lain, termasuk Presiden sekalipun. Sedangkan setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, kedudukan MPR sejajar dengan lembaga negara lain seperti DPR, Presiden, dan MA. Kewenangan MPR sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945 sangat besar karena lembaga negara ini antara lain berwenang membentuk garis-garis besar daripada haluan negara dan memilih Presiden dan Wakil Presiden. Setelah dilakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945, MPR tidak lagi berwenang menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara dan juga tidak berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden. Penghapusan dua kewenangan dari MPR ini merupakan konsekuensi logis dari perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang menganut pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat melalui pemilu. Oleh karena Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu maka keduanya diberi wewenang melaksanakan visi misi dan program kerjanya yang telah ditawarkan kepada rakyat dalam masa kampanye sehingga tidak lagi dibutuhkan GBHN.

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang menurunkan kedudukan dan mengurangi kewenangan MPR tersebut terjadi pada Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945 sebagai hasil Sidang Tahunan MPR Tahun 2001. Setelah perubahan konstitusi itu disahkan MPR pada tahun 2001, dimulai pelaksanaan berbagai materi perubahan mengenai MPR tersebut. Dalam perkembangannya, setelah dijalankan

selama sekitar 13 tahun, muncul wacana dan gagasan berbagai kalangan, termasuk pakar hukum tata negara dan pimpinan partai politik, untuk mengembalikan wewenang kepada MPR untuk membuat GBHN serta menjadi forum tempat penyampaian laporan kinerja lembaga-lembaga negara yang dulu pernah dimiliki MPR. Pada intinya, penting memberikan penguatan peran kepada MPR dalam ikut mengatur dan mengarahkan penyelenggaraan negara.

Perkembangan selanjutnya, ada kesepakatan di internal MPR menjelang diselenggarakannya Sidang Tahunan MPR 2018 untuk menyusun naskah haluan negara sebagai rujukan haluan pembangunan nasional. Dan dalam forum permusyawaratan MPR tersebut disepakati pembantuan dua panitia *ad hoc* MPR yang salah satunya bertugas menyiapkan rancangan naskah haluan negara sebagai rujukan haluan pembangunan nasional.⁴⁰

Pembuatan haluan negara membutuhkan perubahan atau amandemen UUD NRI Tahun 1945 karena saat ini MPR tidak lagi berwenang membuat garis-garis besar haluan negara dan membuat ketetapan MPR yang bersifat mengatur (*regeling*). Ada tidaknya amandemen yang akan mengembalikan kewenangan MPR membuat haluan negara tersebut tergantung keputusan politik dari Presiden Joko Widodo, ketua-ketua umum partai politik dan DPD. Apabila ke depan ada keputusan politik menyetujui perubahan UUD NRI Tahun 1945 untuk menghidupkan kembali haluan negara maka perubahan konstitusi bisa saja dilakukan pada MPR periode sekarang ini. Namun,

⁴⁰ *Kompas*, 'PAH Haluan Negara Ditetapkan', edisi 16 Agustus 2018, hlm. 2. PAH Haluan Negara dipimpin Ahmad Basarah, Wakil Ketua MPR dari F-PDI Perjuangan.

apabila tidak tercapai kesepakatan politik maka hasil kerja PAH II mengenai haluan negara akan diserahkan kepada MPR periode berikutnya.⁴¹

Pasca pembentukan PAH II tersebut, PAH Haluan Negara mengupayakan agar naskah haluan negara untuk rujukan haluan pembangunan nasional tuntas dibahas pada awal 2019. Jika naskah itu disetujui maka perubahan UUD NRI Tahun 1945 untuk membahas dan mengesahkan haluan negara bisa dilakukan sebelum masa periode MPR sekarang ini berakhir.⁴²

Haluan negara terkait erat dengan suksesi kepemimpinan nasional pada 2024 mendatang. Suksesi pada 2024 tersebut dipandang sebagai momentum untuk menghidupkan kembali haluan negara sebagai acuan arah pembangunan nasional. Haluan negara akan dijadikan acuan oleh calon pemimpin nasional dan daerah sehingga ketika mereka terpilih dan menjabat, pembangunan Indonesia tetap fokus dan terarah. Apabila haluan negara produk MPR dapat disahkan sebelum 2014 maka para peserta pemilu presiden, pemilu legislatif dan pilkada dapat mengacu kepada haluan negara tersebut saat menyusun visi, misi, dan programnya. Dengan demikian para pemimpin yang terpilih dalam Pemilu Serentak 2024 mendatang memiliki program yang terhubung (terkoneksi) satu sama lain untuk mengarah kepada satu tujuan nasional.⁴³

Perkembangan pemikiran mengenai MPR setelah perubahan konstitusi sekitar 16 dan 17 tahun lalu tersebut merupakan perwujudan pergeseran dan perubahan sikap dan pandangan mengenai MPR, baik di internal MPR sendiri maupun di kalangan

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Pernyataan Wakil Ketua MPR dari F-PDI Perjuangan Ahmad Basarah dalam berita di surat kabar *Kompas* berjudul, "Naskah Diupayakan Tuntas Awal 2019", edisi 31 Agustus 2018, hlm. 4.

⁴³ Berita di surat kabar *Kompas*, "Momentum Suksesi 2024", edisi 1 September 2018, hlm. 4.

partai politik yang duduk di DPR dan MPR. Apabila dulu MPR secara sadar diturunkan kedudukan dan dikurangi kewenangannya oleh MPR itu sendiri, sekarang muncul kembali semangat dan gagasan untuk memperkuat kembali MPR dalam bentuk memperkuat kembali kewenangannya yang dalam beberapa aspek tertentu kembali seperti sebelum terjadinya perubahan konstitusi.

Dengan berkembangnya pemikiran dan langkah-langkah tersebut mendorong munculnya kebutuhan adanya rekonstruksi terhadap kewenangan MPR yang selama ini ada pada dirinya. Kewenangan yang ada selama ini sesuai hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945 sangat terbatas, yakni:

1. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
2. melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden; dan
3. memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.⁴⁴

Widayati menyebutkan, selain kewenangannya yang terbatas sebagaimana disebut di atas, MPR pasca perubahan UUD juga mempunyai kedudukan yang sejajar dengan lembaga-lembaga negara yang lain. Kedudukan lembaga-lembaga negara yang sejajar menyebabkan sulit mencari model pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara tersebut sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Menurutnya, pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945, lembaga-lembaga negara yang ada melaksanakan kedaulatan rakyat sesuai dengan fungsinya masing-masing, namun prinsip pertanggungjawabannya tidak ada.⁴⁵

⁴⁴ Widayati, *Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2015, hlm. 302.

⁴⁵ *Loc cit.*

Kondisi MPR yang demikian dipandang sudah kurang tepat lagi dan perlu dilakukan penguatan. Hal ini penting agar dapat diwujudkan sosok MPR yang lebih tepat dan ideal sekaligus dapat diwujudkan keadilan bagi MPR itu sendiri karena lembaga negara ini merupakan lembaga negara yang anggotanya paling representatif dibanding lembaga negara lainnya namun dengan kewenangan yang terbatas.⁴⁶ Demikian pula rekonstruksi kewenangan MPR ini juga untuk mewujudkan keadilan bagi bangsa dan negara kita agar bangsa dan negara mendapatkan manfaat optimal dari keberadaan dan peran aktif yang signifikan dari MPR dalam menata dan meningkatkan kualitas kehidupan kenegaraan dan kebangsaan serta penyelenggaraan negara Indonesia.

Keanggotaan MPR terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang mencerminkan keterwakilan politik (*political representation*) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang mencerminkan keterwakilan wilayah (*territorial representation*). Kedua jenis perwakilan ini saling melengkapi dalam sistem perwakilan Indonesia saat ini. Jenis perwakilan dan sumber keanggotaan MPR yang demikian tidak didapatkan pada lembaga negara perwakilan lainnya di Indonesia, baik DPR maupun DPD.

Beberapa gagasan rekonstruksi kewenangan MPR tersebut yang perlu dikaji mendalam adalah, kembali diberikannya kewenangan untuk membuat GBHN atau Garis-Garis Besar Haluan Negara dan kewenangan MPR untuk menjadi forum penyampaian laporan kinerja lembaga-lembaga negara lain kepada rakyat secara berkala dan rutin, umpama per satu tahun. Walaupun forum MPR tersebut bukan merupakan laporan pertanggungjawaban yang dapat menjatuhkan pimpinan lembaga

⁴⁶ *Loc cit.*

negara tersebut dalam masa jabatannya namun forum ini menjadi momentum kenegaraan formal bagi setiap pimpinan lembaga negara untuk menguraikan kinerja lembaganya selama kurun waktu tertentu kepada rakyat. Melalui forum MPR inilah lembaga-lembaga negara tersebut melaporkan kepada rakyat tentang apa saja yang telah dikerjakannya.

Dalam konteks gagasan penguatan kewenangan MPR ini, penting untuk tetap menjaga agar sistem presidensial yang dianut UUD NRI Tahun 1945 tetap dapat berjalan optimal. Pasca perubahan konstitusi pada awal era Reformasi, berkembang pendapat bahwa UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan bergerak ke bandul yang ekstrim yakni menjadi *legislative heavy* sebagai antitesa dari sebelum perubahan yang *executive heavy*.

Rekonstruksi kewenangan tersebut juga akan menjadi faktor signifikan berlangsungnya perbaikan dan penyempurnaan sistem ketatanegaraan sekaligus meningkatkan kualitas demokrasi di Indonesia. Untuk itulah topik ini perlu mendapat perhatian serta dilakukan kajian ilmiah lebih lanjut. Atas dasar itu, dipandang perlu dilakukan penelitian mengenai **Rekonstruksi Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Era Reformasi Berbasis Hukum Progresif**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kewenangan MPR pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945 dan mengapa terjadi pengurangan kewenangan MPR dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945?
2. Bagaimana dampak pengurangan kewenangan MPR tersebut terhadap lembaga MPR, terhadap penyelenggaraan negara, dan terhadap sistem ketatanegaraan RI?
3. Bagaimanakah rekonstruksi kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan RI dalam era reformasi sekarang ini dengan berbasiskan kepada Hukum Progresif?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang dikemukakan di atas, maka penelitian ini bertujuan:

1. Mendeskripsikan dan menjelaskan kewenangan MPR pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945 dan faktor penyebab terjadinya pengurangan kewenangan MPR dalam perubahan UUD NRI Tahun 1945.
2. Mendeskripsikan dan menjelaskan dampak pengurangan kewenangan MPR terhadap lembaga MPR, penyelenggaraan negara, dan sistem ketatanegaraan RI.
3. Merekonstruksi kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dengan berbasiskan Hukum Progresif agar dapat diwujudkan sosok MPR yang ideal dan lebih baik dibanding saat ini sekaligus diwujudkannya peningkatan peran MPR dalam kehidupan kebangsaan dan kenegaraan serta penyelenggaraan negara.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan teoritis

- a. Hasil penelitian ini dapat memperkaya khazanah pemikiran di bidang hukum tata negara, khususnya mengenai lembaga negara MPR dalam rangka mendapatkan berbagai gagasan dalam upaya memperkuat kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan RI pada masa yang akan datang.
 - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi inspirasi dan mendorong berkembangnya pandangan dan sikap di kalangan pimpinan pimpinan dan anggota MPR, pimpinan lembaga negara lainnya (terutama Presiden, DPR dan DPD) para akademisi dan pengamat hukum tata negara tentang perlu dilakukannya penyempurnaan kelembagaan MPR dan penguatan kewenangan MPR pada masa datang.
 - c. Hasil penelitian ini menambah literatur di bidang hukum tata negara, khususnya yang membahas mengenai MPR.
2. Kegunaan praktis

Hasil penelitian ini diharapkan memberi manfaat sebagai masukan pemikiran kepada pimpinan dan anggota MPR periode 2014-2019 hasil Pemilu Legislatif 2014 dan MPR hasil Pemilu Legislatif dan Presiden dan Wakil Presiden hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2019 dalam upaya meningkatkan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan RI di masa datang menuju terwujudnya cita-cita berdirinya negara.

E. Kerangka Konseptual

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

Pasal 3 UUD NRI TAHUN 1945 hasil perubahan menyatakan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang terpilih melalui pemilihan

umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Dari ketentuan konstitusi ini, Jimly Asshiddiqie menyebutkan ada dua pemahaman, yakni, *pertama*, unsur keanggotaan MPR hanya terdiri dari dua unsur, yakni unsur anggota DPR dan unsur anggota DPD, sedangkan unsur Utusan Golongan ditiadakan. *Kedua*, unsur keanggotaan MPR itu bukanlah DPR dan DPD sebagai institusi, melainkan para anggota masing-masing yang secara bersamaan merangkap jabatan sebagai anggota MPR. Dengan demikian MPR tidak sama dengan Kongres Amerika Serikat yang terdiri atas institusi DPR dan Senat.⁴⁷

Dengan konstruksi yang demikian, menurut Jimly Asshiddiqie, struktur parlemen Indonesia terdiri atas tiga lembaga sekaligus, yakni MPR, DPR, dan DPD. Ketiganya sama-sama mempunyai tugas dan kewenangan konstitusionalnya sendiri-sendiri.⁴⁸ Ia menyatakan bahwa MPR merupakan lembaga atau kamar ketiga dari struktur parlemen Indonesia (*trikameral parliament*).⁴⁹

Harjono menyebutkan bahwa dengan disebutkannya MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD, maka di lembaga MPR, kedudukan anggota adalah sama dalam hak dan kewajibannya meskipun berasal dari lembaga yang berbeda. Anggota DPR dan anggota DPD melebur dalam lembaga MPR.⁵⁰

UUD NRI Tahun 1945 mengatur kewenangan MPR sebagaimana tercantum pada Pasal 3 dan Pasal 8 ayat (2) hasil perubahan, yakni:

⁴⁷ Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 15.

⁴⁸ *Idem*, hlm. 15-16.

⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi ...*, *loc.cit.*, hlm. 153.

⁵⁰ Harjono, *Transformasi Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009, hlm. 99.

- 1) mengubah dan menetapkan UUD;
- 2) melantik Presiden dan/atau wakil Presiden;
- 3) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar;
- 4) memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya;
- 5) memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari dua pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.⁵¹

Oleh karena UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD serta mempunyai kewenangan sendiri maka menurut Jimly Asshiddiqie, MPR merupakan lembaga yang tersendiri. Hanya saja, sifat pekerjaan MPR hasil perubahan UUD NRI Tahun 1945 tidak lagi bersifat tetap dan terus menerus, melainkan hanya bersifat *ad-hoc* dan kedudukannya pun tidak lagi lebih tinggi dibandingkan lembaga-lembaga lainnya seperti DPR, DPD, dan Presiden. Kedudukan MPR itu sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya.⁵²

Jakob Tobing, Ketua Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR tahun 2000-2002, alat kelengkapan MPR yang bertugas membahas dan merumuskan draft perubahan UUD NRI Tahun 1945, menyebutkan bahwa perubahan UUD NRI

⁵¹ Pendapat dalam buku resmi MPR ini sama dengan pendapat Ketua Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR, Jakob Tobing yang menyatakan bahwa terdapat lima kewenangan MPR. lihat Rofiqul Umam Ahmad (*et. al.*) *Berusaha Turut Melayani, Memoar Politik Jakob Tobing*, Jakarta: Konstitusi Press, 2008, hlm. 186. Bandingkan dengan pemikiran Jimly Asshiddiqie yang merumuskan empat kewenangan MPR, yakni (1) menetapkan atau mengubah UUD, (2) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, (3) memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan, dan (4) mengadakan rapat paripurna dalam rangka pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 16.

⁵² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm. 174.

Tahun 1945 mengenai MPR tidak menyebabkan MPR kehilangan eksistensi konstitusionalitasnya. Ia menyebutkan bahwa MPR masih memegang kekuasaan yang amat tinggi, tetapi MPR bukan lagi pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat dengan kekuasaan yang tidak terbatas. UUD NRI Tahun 1945 menetapkan bahwa MPR mempunyai beberapa kewenangan tertentu dan terbatas.⁵³

Seiring perubahan konstitusi mengenai MPR tersebut, Presiden tidak bertanggung jawab kepada MPR dan sejalan dengan itu MPR tidak lagi menetapkan GBHN yang harus dilaksanakan dan dipertanggung-jawabkan Presiden kepada MPR. Program pembangunan adalah program Presiden terpilih. Tidak ada lagi sidang-sidang tahunan dimana lembaga-lembaga negara memberikan laporan. Sejalan dengan itu MPR tidak perlu lagi menerbitkan ketetapan-ketetapan MPR non-UUD yang akan mempunyai fungsi mengatur.⁵⁴

2. Kewenangan

Kamus Besar Bahasa Indonesia memberikan arti wewenang: 1 hak dan kekuasaan untuk bertindak; kewenangan; 2 kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain; 3 fungsi yang boleh tidak dilaksanakan. Adapun kata kewenangan diberikan arti: 1 hal berwenang; 2 hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu: *pembela mencoba membantah ~ pengadilan*.⁵⁵

⁵³ Rofiqul Umam Ahmad (*et. al.*), *Berusaha Turut Melayani, Memoar Politik Jakob Tobing*, Konstitusi Press, Jakarta, 2008, hlm. 184.

⁵⁴ *Idem*, hlm. 185.

⁵⁵ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, versi online/daring (dalam jaringan), <http://kbbi.web.id/wenang>.

Menurut Ateng Syafrudin, pengertian kewenangan (*authority, gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang. Ia membedakan dengan pengertian wewenang yang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbe voegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.”⁵⁶

3. Era Reformasi

Reformasi dari segi bahasa berasal dari dua kata yakni, Re dan Formasi, Re berarti kembali dan formasi adalah susunan. Dengan demikian Reformasi adalah suatu perubahan yang bertujuan untuk memperbaiki kerusakan-kerusakan yang diwariskan oleh Orde Baru atau merombak segala tatanan politi, ekonomi, sosial dan budaya yang berbau Orde baru. Atau membangun kembali, menyusun kembali.⁵⁷

Kata Reformasi populer seiring peristiwa berhentinya Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998 yang lalu yang menandai berakhirnya masa pemerintahannya yang dikenal dengan istilah Orde Baru. Presiden Soeharto harus berhenti dari kursi kepresidenan setelah terjadi gelombang unjuk rasa besar-besaran dari mahasiswa dan pemuda di ibukota negara dan di berbagai daerah. Gelombang

⁵⁶ Ateng Syafrudin, “Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab”, Jurnal *Pro Justisia*, Edisi IV, Bandung, Universitas Parahiyangan, 2000, hlm. 22.

⁵⁷ <http://www.katailmu.com/2013/05/reformasi.html>.

unjuk rasa tersebut dipicu oleh terjadinya krisis ekonomi dan finansial. Situasi makin berat karena meninggalnya beberapa mahasiswa akibat bentrok dengan aparat keamanan ketika melakukan unjuk rasa di Jakarta.

Era baru pasca Orde Baru ini kemudian dikenal dengan istilah Reformasi yang dalam aspek wacana, gagasan, sikap, dan kebijakan serta program pemerintahan dan negara banyak merupakan antitesis dari era Orde Baru. Era Reformasi ditandai dengan mulai berjalannya pemerintahan baru di bawah kepemimpinan Presiden B.J. Habibie (yang semula menjabat Wakil Presiden). Dalam perkembangannya, era Reformasi ini ditandai dengan munculnya berbagai tuntutan, gugatan, dan desakan dari berbagai komponen bangsa yang pada akhirnya disimpulkan dalam rumusan Tuntutan Reformasi, antara lain yaitu:

1. amandemen UUD NRI Tahun 1945;
2. penghapusan doktrin Dwifungsi ABRI;
3. penegakan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia (HAM) dan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN);
4. desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (otonomi daerah);
5. mewujudkan kebebasan pers; dan
6. mewujudkan kehidupan demokrasi.⁵⁸

Valina Singka Subekti menyebutkan bahwa pasca berhentinya Presiden Soeharto, bisa disebut memasuki masa transisi demokrasi. Pada masa inilah,

⁵⁸ Sekretariat Jenderal MPR, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jenderal MPR, 2014, hlm. 6.

dimulai proses revitalisasi kelembagaan politik beserta aturan mainnya. Proses tersebut dilakukan melalui negosiasi para elit dan tekanan masyarakat sipil. Menurutnya, perubahan UUD NRI Tahun 1945 dimungkinkan karena Indonesia berada pada *setting* politik transisi demokrasi.⁵⁹

F. Kerangka Teori

Penelitian ini menggunakan empat teori, yaitu teori Kedaulatan Rakyat sebagai *grand theory*, teori Negara Hukum sebagai *middle theory*, teori Hukum Progresif dan teori Kewenangan sebagai *applied theory*.

Teori Kedaulatan Rakyat dipilih sebagai *grand theory* karena teori ini dapat menjelaskan filosofi yang bersifat makro tentang kedaulatan dari perspektif kepentingan rakyat. Teori Negara Hukum dipilih sebagai *middle theory* karena menjadi jembatan antara teori yang filosofis makro (teori Kedaulatan Rakyat) dengan hal-hal yang bersifat mikro dalam teori Kewenangan. Selain itu teori Negara Hukum dipilih karena menegaskan perlunya pembatasan kekuasaan kekuasaan untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan.

Adapun teori Hukum Progresif dan teori Kewenangan dipilih sebagai *applied theory* karena penelitian ini akan membahas berbagai hal mengenai kewenangan MPR menghasilkan rekonstruksi kewenangan MPR dan dilanjutkan dengan menggagas pentingnya rekonstruksi kewenangan MPR tersebut agar lebih sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan bangsa serta mewujudkan keadilan.

⁵⁹ Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi, Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta PT RajaGrafindo Persada, 2008, hlm. 313.

1. Teori Kedaulatan Rakyat (*grand theory*)

Istilah teori kedaulatan dalam bahasa Inggris, yaitu *sovereignty* sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan *souvereiniteit theorie*. Ada dua pengertian kedaulatan, yakni kedaulatan dalam arti sempit dan luas. Kedaulatan dalam arti sempit adalah kekuasaan tertinggi suatu negara. Sedangkan kedaulatan dalam arti luas adalah hak khusus untuk menjalankan kewenangan tertinggi atas suatu wilayah atau suatu kelompok orang, seperti negara atau daerah tertentu. Istilah kedaulatan dalam bahasa Indonesia berarti kekuasaan atau dinasti pemerintahan, kedaulatan umumnya dijalankan oleh pemerintah atau lembaga politik sebuah negara.⁶⁰

Kedaulatan merupakan konsep yang biasa dijadikan objek dalam filsafat politik dan hukum kenegaraan. Di dalamnya terkandung konsepsi yang berkaitan dengan ide kekuasaan tertinggi yang dikaitkan dengan negara. Dari segi bahasa, perkataan kedaulatan dalam bahasa Indonesia sebenarnya berasal dari bahasa Arab, yaitu dari kata *daulat* dan *daulatan* yang dalam makna klasiknya berarti pergantian, peralihan, atau peredaran (kekuasaan).⁶¹

Apabila ditinjau dari berbagai literatur terminologi kedaulatan (*sovereignty*) itu pada umumnya diakui sebagai konsep yang dipinjam dari bahasa Latin, yaitu *souverain* dan *superanus*, yang kemudian berkembang menjadi *sovereign* dan *sovereignty* dalam bahasa Inggris yang berarti penguasa dan

⁶⁰ H. Salim, *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, 2010, hlm. 127.

⁶¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006, hlm. 115-116.

kekuasaan yang tertinggi. Yang terpenting terkait hal ini adalah bahwa secara teknis, konsep kedaulatan itu berkaitan dengan konsep kekuasaan yang tertinggi.⁶²

Dahlan Thaib menyebutkan bahwa kedaulatan (*sovereignty*) adalah ciri atau atribut hukum dari negara. Sebagai atribut negara, kedaulatan sudah lama, bahkan ada yang berpendapat bahwa kedaulatan itu mungkin lebih tua dari konsep negara itu sendiri.⁶³

Menurut teori kedaulatan rakyat, rakyatlah yang mempunyai kekuasaan yang tertinggi, rakyatlah yang berdaulat. Apabila terjadi pemerintah dalam melaksanakan tugasnya tidak sesuai dengan kehendak rakyat, maka rakyat dapat bertindak untuk mengganti pemerintah tersebut.⁶⁴

Gagasan kedaulatan rakyat dalam tradisi Eropa berkembang dari paham konstitusionalisme Perancis yang sangat dipengaruhi oleh Jean Jacques Rousseau. Terkait dengan teori kedaulatan rakyat ini, Rousseau memperkenalkan teorinya bahwa dasar terjadinya negara adalah karena ada perjanjian masyarakat (*contract social*) yang diadakan oleh dan antara anggota masyarakat untuk mendirikan suatu negara. Ia meyakini adanya suatu gagasan yang bersifat mistis berupa “kehendak umum” yang dinilainya sebagai dasar bagi persetujuan masyarakat atau kontrak sosial. Menurutnya, kehendak umum itu menjadi suatu kontrak sosial yang berdasarkan kontrak itu, hukum dan pemerintahan harus dibentuk.⁶⁵

Dalam perkembangannya teori Rousseau yang menjadi dasar paham kedaulatan rakyat mengajarkan bahwa negara harus bersandar atas kemauan

⁶² *Ibid.*, hlm. 119.

⁶³ Widayati, *Op. Cit*, hlm. 59.

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 60.

⁶⁵ Aidul Fitriadi Azhari, dalam Widayati, *Ibid.*, hlm. 60-61.

rakyat. Demikian halnya semua peraturan perundang-undangan adalah penjelmaan kemauan rakyat. Hukum adalah kemauan orang seluruhnya yang telah mereka serahkan kepada suatu organisasi (yaitu negara) yang telah terlebih dahulu mereka bentuk dan diberi tugas membentuk hukum. Orang menaati hukum karena orang sudah berjanji untuk menaatinya.⁶⁶

Pengertian kedaulatan dikemukakan antara lain oleh Jean Bodin. Ia mengartikan kedaulatan adalah kekuasaan mutlak dan abadi dari sebuah republik. Soehino memberikan penafsiran terhadap pemikiran Bodin ini dengan menyaran bahwa kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi untuk menentukan hukum dalam suatu negara, yang sifatnya tunggal, asli, abadi, dan tidak dapat dibagi-bagi.⁶⁷

Sifat kekuasaan itu tunggal, asli, abadi, dan tidak dapat dibagi-bagi. Tunggal adalah bahwa negara yang memiliki kekuasaan. Jadi di dalam negara itu tidak ada kekuasaan lainnya lagi yang berhak menentukan atau membuat undang-undang atau hukum. Asli adalah bahwa kekuasaan itu tidak berasal dari kekuasaan lain. Jadi tidak diturunkan atau diberikan oleh kekuasaan lain. Abadi berarti bahwa yang mempunyai kekuasaan tertinggi atau kedaulatan itu adalah negara dan adanya negara itu abadi (selama-lamanya). Adapun tidak dapat dibagi-bagi berarti bahwa kedaulatan itu tidak dapat diserahkan kepada orang lain atau badan lain, baik sebagian maupun seluruhnya.⁶⁸

Atas dasar itu, H. Salim merumuskan pengertian teori kedaulatan adalah teori yang mengkaji dan menganalisis tentang siapakah yang mempunyai

⁶⁶ CST Kansil dalam dalam Widayati, *Ibid.*, hlm. 61.

⁶⁷ H. Salim, *Perkembangan Teori ...*, *Ibid.*, hlm. 128.

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 128-129.

kekuasaan yang tertinggi dalam penyelenggaraan negara dalam suatu negara, apakah Tuhan, negara, hukum atau rakyat.⁶⁹

Terdapat empat teori yang mengkaji dan menganalisis kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, yaitu: teori kedaulatan Tuhan, teori kedaulatan negara, teori kedaulatan hukum, dan teori kedaulatan rakyat. Berikut diuraikan secara singkat masing-masing teorin tersebut.

a. Teori kedaulatan Tuhan

Teori ini berkembang pada zaman Abad Pertengahan, yaitu antara abad ke-5 sampai abad ke-15. Perkembangan teori ini sangat erat kaitannya dengan perkembangan agama baru saat itu, yaitu agama Kristen yang kemudian dikelola oleh suatu organisasi keagamaan, yaitu gereja yang dikepalai oleh Paus. Teori ini berpendapat bahwa yang memiliki kekuasaan tertinggi adalah Tuhan, para raja dan penguasa lainnya merupakan wakil Tuhan.⁷⁰

Dalam perkembangannya, teori ini mempunyai kelemahan, antara lain sebagai berikut.

- 1) Apabila orang yang diyakini wakil Tuhan di dunia ini melakukan kezaliman atau tidak adil maka rakyat yang dizalimi itu akan sengsara.
- 2) Kekhawatiran keluhan rakyat tidak bisa sampai pada pemimpin karena rakyat sangat menghormati pimpinan sehingga tidak berani melaporkan keluhannya karena takut kualat.

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 129.

⁷⁰ *Loc cit.*

Teori ini saat ini masih dipraktikkan di Vatikan, negara Katolik dimana Paus memegang kekuasaan yang berkaitan dengan hal keagamaan dan pemerintahan.

b. Teori Kedaulatan Negara

Teori ini dikembangkan oleh Jean Bodin dan George Jellinek. Teori ini memusatkan perhatiannya pada negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi. Di dalam kekuasaan yang dimiliki negara terdapat dua karakter, yaitu kekuasaan absolut dan bersifat terbatas. Kekuasaan absolut merupakan kekuasaan negara yang meliputi segala segi kehidupan masyarakat sehingga warga negara itu tidak lagi mempunyai kepribadian. Kekuasaan yang bersifat terbatas merupakan kekuasaan yang dimiliki negara hanya berkaitan dengan aspek tertentu dari negara.⁷¹

c. Teori Kedaulatan Hukum

Teori ini dikembangkan oleh Krabbe. Teori ini muncul sebagai reaksi terhadap teori Kedaulatan Negara. Dalam ajaran Kedaulatan Negara, hukum didudukan lebih rendah dibandingkan negara. Artinya negara tidak tunduk pada hukum karena hukum diartikan sebagai perintah-perintah dari negara itu sendiri. Teori ini menyatakan bawa kekuasaan tertinggi dalam negara adalah hukum.⁷²

d. Teori Kedaulatan Rakyat

Teori ini dikembangkan oleh Rousseau dan Immanuel Kant. Rousseau menekankan kedaulatan rakyat pada kehendak umum yaitu kehendak yang dibentuk individu dan yang mempunyai kehendak. Kehendak-kehendak

⁷¹ *Ibid*, hlm. 132-133.

⁷² *Ibid*, hlm. 134-135.

individu diperoleh melalui perjanjian masyarakat. Kant menyebutkan bahwa kekuasaan tertinggi dalam suatu negara adalah pada rakyat. Rakyat-lah nantinya yang akan membuat undang-undang. Kedaulatan rakyat mempunyai makna:

- 1) Kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat;
- 2) Kekuasaan pemerintah berasal dari rakyat;
- 3) Pemerintah atau penguasa bertanggung jawab kepada rakyat dan bekerja untuk kesejahteraan rakyat.⁷³

Teori Kedaulatan Rakyat ini mengandung kelebihan dan kekurangan.

Adapun kelebihan teori ini adalah:

1. Rakyat dapat memberitahukan kepada pemerintah tentang keluhan-keluhannya.
2. Rakyat mampu menentukan siapa pemimpin yang dia inginkan.
3. Kezaliman dapat diberantas karena yang memiliki kekuasaan tertinggi adalah rakyat.⁷⁴

Adapun kekurangan teori ini adalah:

- 1) Dengan adanya pucuk kekuasaan diserahkan kepada rakyat maka dikhawatirkan sulit untuk memerintah.
- 2) Kalau rakyat yang memiliki kekuasaan tertinggi tersebut bukan orang yang paham dan berpendidikan cukup akan menyulitkan pemerintah untuk mengambil kebijakan terbaik.
- 3) Apabila mayoritas rakyat ingin melegalkan sesuatu yang dianggap negatif (seperti pornografi, prostitusi, narkoba, dan atheisme) maka pemerintah tidak dapat menghalangi.⁷⁵

Walaupun teori ini mempunyai beberapa kekurangan namun mayoritas negara-negara di dunia menganut dan mempraktikkan teori ini. Hal ini disebabkan

⁷³ *Ibid.*, hlm. 132-133.

⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 133.

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 133-134.

karena rakyatlah yang mempunyai kekuasaan tertinggi di dalam penyelenggaraan negara. Hal ini juga dianut Indonesia yang menurut UUD NRI Tahun 1945, baik sebelum maupun setelah perubahan, menganut paham kedaulatan rakyat sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.⁷⁶

Asas kedaulatan rakyat disebut juga dengan paham demokrasi. Pengertian demokrasi lahir dan berkembang pada abad ke-18. Paham demokrasi menempatkan manusia sebagai makhluk yang berdaulat. Kedaulatan manusia itu berpangkal pada akalnyanya dan merupakan kodrat dari Tuhan.⁷⁷ Namun demikian sejak sebelum Masehi sudah muncul pemikiran mengenai demokrasi.

Dalam sebuah negara demokrasi rakyat ikut serta dalam menjalankan pemerintahan suatu negara. Negara diselenggarakan berdasarkan kehendak rakyat karena rakyatlah yang memegang kedaulatan atau kekuasaan tertinggi. Istilah demokrasi menurut asal kata berarti “rakyat berkuasa” atau *government or rule by the people*.

Sejak sebelum Masehi ketika kehidupan manusia masih sederhana, para pakar telah membahas dan mengkaji mengenai demokrasi. Hal ini dilakukan mengingat pentingnya demokrasi dalam mengatur dan menata kehidupan umat manusia agar dapat hidup tertib, damai, tenteram, maju, dan sejahtera.

Dari tinjauan etimologi, asal kata demokrasi dari bahasa Latin, yaitu *demos* dan *kratos*. *Demos* artinya rakyat dan *kratos* artinya pemerintahan. Sehingga demokrasi dapat diberikan arti sebagai pemerintahan rakyat. Adapun Kamus Besar

⁷⁶ Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Adapun bunyi Pasal 1 ayat (2) hasil perubahan: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”

⁷⁷ MH Isnaeni dalam Widayati, *Op. Cit*, hlm. 61-62.

Bahasa Indonesia (KBBI) memberikan arti demokrasi adalah “bentuk atau sistem pemerintahan yang segenap rakyat turut serta memerintah dengan perantaraan wakilnya, atau disebut juga pemerintahan rakyat, dan gagasan atau pandangan hidup yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang sama bagi semua warga negara.”⁷⁸

Oxford English Dictionary memberikan arti demokrasi sebagai “pemerintahan oleh rakyat; bentuk pemerintahannya terletak pada kedaulatan rakyat secara menyeluruh, dan dijalankan secara langsung oleh rakyat... atau oleh pejabat yang dipilih oleh rakyat.”⁷⁹

Adapun tinjauan secara epistemologi, istilah demokrasi diberikan pengertian oleh para pakar dan tokoh yang satu sama lain mempunyai titik tekan berbeda. Antara lain H.L. Mencken menyebutkan demokrasi adalah “sebuah teori yang mana rakyat tahu apa yang mereka butuhkan dan pantas dapatkan sangat berat”. Pakar lain, yaitu G.B. Shaw menyatakan bahwa demokrasi adalah “pemilu pengganti oleh pihak yang tidak kompeten dimana banyak kesepakatan yang diselewengkan.”⁸⁰

Pakar lain, Robert Dahl menyebutkan demokrasi memberikan kesempatan untuk: 1) partisipasi secara efektif, 2) setara dalam hak suara, 3) menjalankan kontrol akhir terhadap agenda, dan 4) melibatkan orang dewasa. Institusi-institusi politik penting untuk mencapai tujuan-tujuan: 1) pejabat terpilih, 2) pemilu yang

⁷⁸Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan ...*, hlm. 34.

⁷⁹*Loc cit.*

⁸⁰*Ibid*, hlm. 35.

bebas, adil, dan rutin, 3) kebebasan berpendapat, 4) adanya sumber informasi alternatif, 5) otonomi asosional, dan 6) kewarganegaraan yang inklusif.”⁸¹

Beberapa tokoh nasional Indonesia juga memberikan pemikiran penting mengenai demokrasi. Antara lain Soekarno menyatakan bahwa demokrasi adalah pemerintahan rakyat, cara pemerintahan yang memberi hak kepada semua rakyat untuk memerintah”. Adapun Mohammad Hatta menyebutkan “kedemorasian adalah keyakinan keadilan segenap bangsa Indonesia, bukan keyakinan impor cap *Volkssouvereinteit* atau lain, melainkan keyakinan Indonesia sejati. Keyakinan ini mesti menjadi semboyan merdeka di masa yang akan datang.”⁸² Tokoh nasional lainnya, yaitu Moh. Natsir menyatakan “demokrasi merupakan dasar hidup yang kuat dalam hati seluruh bangsa Indonesia”.⁸³

2. Teori Negara Hukum (*middle theory*)

Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa ide negara hukum sesungguhnya telah lama dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani Kuno. Plato, salah seorang filsuf Yunani Kuno terkemuka dalam bukunya *the Republic* menyatakan bahwa adalah suatu hal yang mungkin untuk mewujudkan negara ideal guna mencapai kebaikan yang berintikan kebaikan. Untuk itu, menurut Plato, kekuasaan harus dipegang oleh orang yang mengetahui kebaikan, yaitu seorang filosof.⁸⁴

Dalam perkembangan pemikirannya, selanjutnya Plato dalam bukunya *the Statesman* dan *the Law*, menyebutkan bahwa yang dapat diwujudkan adalah

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Kholid O. Santosa (ed), *Mencari Demokrasi, Gagasan dan Pemikiran*, Segi Arsy, Bandung, 2006, hlm. 15, 81.

⁸³ Moh. Natsir, “Alasan yang Melanggar Prinsip Demokrasi”, dalam Kholid O. Santosa (ed), *Mencari Demokrasi, Gagasan dan Pemikiran*, Segi Arsy, Bandung, 2006, hlm. 139.

⁸⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Jakarta, Sinar Grafika, 2011, hlm. 129.

bentuk paling baik kedua (*the second best*) yang menempatkan supremasi hukum, Menurutnya, pemerintahan yang mampu mencegah kemerosotan kekuasaan seseorang adalah pemerintahan oleh hukum. Filsuf Yunani Kuno lainnya, Aristoteles menyatakan bahwa tujuan negara adalah untuk mencapai kehidupan paling baik (*the best life possible*) yang dapat dicapai dengan supremasi hukum. Menurutnya, hukum adalah wujud kebijaksanaan kolektif warga negara (*collective wisdom*) sehingga peran warga negara diperlukan dalam pembentukannya.⁸⁵

Istilah negara hukum atau negara berdasarkan hukum dalam kepustakaan Indonesia hampir selalu dipadankan dengan istilah *rechtstaat*, *etat de droit*, *the staat according to law*, *legal staat*, dan *rule of law*. Di samping itu dikenal juga istilah *the principle of socialist legality* yang lahir dari ideologinya kaum komunis.⁸⁶

Konsep negara hukum modern di Eropa Kontinental dikembangkan dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu *rechtstaat*. Konsep ini dikembangkan oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julis Stahl, dan Fichte. Menurut Julis Stahl, konsep negara hukum yang disebut dengan istilah *rechtstaat* mencakup empat elemen penting, yaitu perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan undang-undang dan peradilan tata usaha negara.⁸⁷ Menurut sumber lain, sebagaimana dikutip oleh Padmo Wahjono, Stahl merumuskan terdapat beberapa unsur utama secara formal dalam sebuah negara hukum, yaitu:

⁸⁵ *Ibid.*, hlm. 129-130.

⁸⁶ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Bandung, Alumni, 2004, hlm. 109.

⁸⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan ...*, *Op. Cit.*, hlm. 130.

- a. pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia;
- b. untuk melindungi hak asasi tersebut maka penyelenggara negara harus berdasarkan pada teori Trias Politika;
- c. pemerintah menjalankan tugasnya berdasarkan pada undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*);
- d. apabila pemerintah dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang masih melanggar hak asasi manusia (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang) maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.⁸⁸

Adapun dalam tradisi Anglo Amerika, konsep negara hukum modern dikembangkan dengan sebutan *the rule of law* yang dipelopori oleh A.V. Dicey. Konsep negara hukum ini terkait juga dengan istilah nomokrasi (*nomocratie*) yang diberi pengertian penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum. Dicey merumuskan tiga ciri penting dalam konsep negara hukum (*the rule of law*), yaitu: supremasi hukum, *equality before the law*, dan *due process of law*.⁸⁹

Hamid S. Attamimi sebagaimana mengutip pendapatnya Burkens mengatakan bahwa negara hukum (*rechtstaat*) secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.⁹⁰ Sedangkan H.W.R. Wade menyatakan bahwa dalam negara hukum, segala sesuatu harus dapat dilakukan menurut hukum (*everything must be done according to law*), negara hukum menentukan, bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah.⁹¹

⁸⁸ Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Jakarta, Ind-Hill Co, 1989, hlm. 151.

⁸⁹ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit*, hlm. 130.

⁹⁰ HR. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2007, hlm. 18.

⁹¹ H.W.R. Wade, *Administrative Law*, Third Edition, Oxford, Clarendon Press, Oxford University, 1971, hlm. 6.

Jazim Hamidi dkk merumuskan bahwa pada dasarnya negara hukum mempunyai beberapa unsur, yaitu:

- a. adanya asas legalitas, bahwa pemerintah mendapatkan kekuasaan dari undang-undang;
- b. perlindungan dan jaminan terhadap hak asasi manusia oleh penguasa;
- c. adanya jaminan penegakan asas legalitas melalui pengawasan hakim yang merdeka dan tindakan pemerintah yang sewenang-wenang dapat diajukan kepada hakim yang tidak memihak untuk diuji kesesuaiannya dengan hukum;
- d. pembagian kekuasaan di antara kekuasaan negara agar kekuasaan tidak menumpuk pada satu tangan, dan antar bagian kekuasaan dapat saling mengawasi.⁹²

Adapun Jimly Asshiddiqie merumuskan 12 prinsip pokok sebagai pilar utama yang menyangga berdirinya negara hukum, yaitu:

- a. Supremasi hukum.
- b. Persamaan dalam hukum.
- c. Asas legalitas.
- d. Pembatasan kekuasaan.
- e. Organ-organ Penunjang yang independen.
- f. Peradilan bebas dan tidak memihak,
- g. Peradilan Tata Usaha Negara.
- h. Mahkamah Konstitusi.
- i. Perlindungan hak asasi manusia.
- j. Bersifat demokratis.
- k. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara.
- l. Transparansi dan kontrol sosial.⁹³

Terjadinya perkembangan prinsip-prinsip negara hukum tersebut dipengaruhi oleh semakin kuatnya penerimaan paham kedaulatan rakyat dan demokrasi dalam kehidupan bernegara yang menggantikan model-model negara tradisional. Walaupun paham kedaulatan rakyat dan prinsip-prinsip demokrasi sudah banyak diterapkan pada akhir abad ke-19, namun masih terdapat negara-negara autokrasi tradisional dan sistem otoritarian seperti negara-negara Marxis-

⁹² Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta, Total Media, 2009, hlm. 154.

⁹³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan ...*, *Op. Cit*, hlm. 131-132.

Leninis dan Fasis pada saat itu. Negara-negara tersebut menyatakan dirinya berdasarkan hukum juga, namun bertolak belakang dengan negara hukum demokrasi.⁹⁴

Prinsip-prinsip negara hukum (*nomocratie*) dan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dijalankan secara beriringan sebagai dua sisi matang uang. Paham negara hukum yang demikian disebut sebagai negara hukum yang demokratis (*democratische rechstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*. Hukum dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan semata (*machtsstaat*). Sebaliknya, demokrasi haruslah diatur berdasar atas hukum. Perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrumen hukum untuk mencegah munculnya mobokrasi yang mengancam pelaksanaan demokrasi itu sendiri.⁹⁵

UUD NRI Tahun 1945 secara jelas dan tegas menyatakan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Widayati menyimpulkan bahwa negara hukum Indonesia menurut ketentuan Pasal 28I ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 adalah negara hukum yang demokratis (*democratische rechtsstaat*), artinya negara hukum Indonesia menggabungkan prinsip-prinsip *rechtsstaat* dan *rule of law*. Pembukaan dan pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 berisi unsur-unsur negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental (*rechtsstaat*) dan juga unsur-unsur negara hukum menurut konsep Anglo Saxon (*rule of law*).⁹⁶

⁹⁴ *Ibid*, hlm. 132.

⁹⁵ *Ibid*, hlm. 132-133.

⁹⁶ Widayati, *Op. Cit.*, hlm. 59.

I Dewa Gede Palguna merumuskan tiga substansi sentral dalam ciri-ciri negara hukum yang saling berhubungan satu dengan lainnya, baik yang berkembang dalam teori dan praktik di negara-negara Eropa Daratan (sebagaimana tampak dalam konsep *rechtsstaat* dan *etat de droit*) maupun di negara-negara Anglo Saxon, dalam hal ini Inggris dan Amerika Serikat (sebagaimana tampak dalam konsep rule of law). Tiga substansi sentral tersebut adalah:

- a. Substansi yang memuat gagasan bahwa pemerintahan (dalam arti luas) dibatasi oleh hukum.
- b. Substansi yang memuat gagasan tentang legalitas formal.
- c. Substansi yang memuat gagasan bahwa hukumlah yang memerintah atau berkuasa, bukan manusia.⁹⁷

3. Teori Hukum Progresif (*applied theory*)

Indonesia mengalami krisis ekonomi dan moneter pada 1998 lalu dengan dampak yang luar biasa, yakni sampai menyebabkan terjadinya pergantian rezim pemerintahan. Presiden Soeharto menyatakan dirinya berhenti dari jabatannya karena gelombang unjuk rasa besar-besaran dari mahasiswa dan pelajar serta komponen masyarakat lainnya pada 21 Mei 1998. Setelah berhentinya Presiden Soeharto, Indonesia memasuki masa transisi dari rezim otoriter dan represif menuju rezim yang demokratis.

Namun demikian, proses transisi tersebut tidak mudah dilalui dengan baik dan lancar. Krisis ekonomi dan moneter terus berlangsung dan meskipun Pemilu 1999, yang merupakan pemilu dipercepat, telah berlangsung secara damai dan tertib, tidak mampu segera mengubah situasi dan kondisi ekonomi dan moneter

⁹⁷ I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint), Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-hak Konstitusional Warga Negara*, Jakarta, Sinar Grafika, 2013, hlm. 93-94. Uraian lebih lanjut mengenai ketiga substansi ini dapat dibaca dalam buku tersebut.

dalam waktu cepat. Krisis tetap berlangsung dan menyebabkan rakyat kesulitan dan menderita.

Menurut Satjipto Rahardjo, salah satu penyebab mengapa Indonesia sulit keluar dari krisis tersebut, dibandingkan negara tetangga dan Asia lainnya yang juga mengalami hal yang sama, adalah karena penegakan hukum di tanah air yang sangat buruk. Bangsa Indonesia belum berhasil mengangkat hukum sampai pada taraf ideal, namun malah semakin menimbulkan kekecewaan yang mendalam, khususnya yang berkaitan dengan pemberantasan korupsi yang semakin merajalela.⁹⁸

Peran hukum yang disoroti tajam tersebut dikarenakan hukum dianggap tidak dapat memberikan jawaban yang prospektif. Padahal sejak awal reformasi diterbitkan banyak peraturan perundang-undangan untuk mengatur dan menjawab problem kehidupan Indonesia. Namun banyaknya peraturan tersebut tidak juga mampu mewujudkan keteraturan (*order*) dalam waktu cepat. Bahkan nampak kewalahan menghadapi persoalan hukum sehingga berakibat pula memunculkan persoalan-persoalan baru daripada menuntaskannya. Situasi yang buruk seperti ini membawa pencitraan bahwa sistem hukum Indonesia menjadi sistem hukum terburuk di dunia.⁹⁹

Di tengah situasi yang demikian, muncul gagasan filosofis pandangan mengenai hubungan antara hukum dan manusia. Muncul prinsip bahwa hukum

⁹⁸ Satjipto Rahardjo, "Hukum Progresif, (Penjelajahan Suatu Gagasan)", *Newsletter* No. 59, Desember 2004, Jakarta: Yayasan Pusat Pengkajian Hukum, hlm. 1.

⁹⁹ A.M. Mujahidin, "Hukum Progresif, Jalan Keluar dari Keterpurukan Hukum di Indonesia", *Majalah Hukum Varia Peradilan*, edisi No. 257, April 2007, hlm. 51. Menurut penulis, pembentukan banyak peraturan perundang-undangan tersebut juga untuk memberikan dasar legal bagi pembentukan kehidupan bangsa yang baru dan penyelenggaraan negara yang baru dengan ciri demokrasi dan keterbukaan setelah lepas dari pemerintahan Orde Baru yang represif.

adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya. Oleh karena itu, apabila ada masalah di dalam dan dengan hukum, hukumlah yang harus ditinjau dan kemudian diperbaiki, bukan manusianya yang dipaksa untuk dimasukkan ke dalam skema hukum.¹⁰⁰

Dari pemikiran yang demikian, terbuka pilihan untuk mengambil cara yang lebih progresif yang bertujuan mencari cara mengatasi keterpurukan hukum di Indonesia secara lebih signifikan dengan mengadakan perubahan secara lebih cepat, melakukan pembalikan yang mendasar, melakukan pembebasan, dan membuat terobosan dan lainnya. Hukum bukan merupakan institusi yang absolut dan final melainkan sangat bergantung pada bagaimana manusia memandang dan menggunakannya. Manusalah yang merupakan penentu dan bukan hukum. Semakin suatu teori bergeser mendekati ke faktor hukum, semakin menganggap hukum sebagai sesuatu yang mutlak, otonom dan final. Semakin bergeser ke manusia maka semakin teori itu ingin memberikan ruang kepada faktor manusia.¹⁰¹

Terkait dengan hal ini, Satjipto Rahardjo menyebutkan bahwa hukum yang progresif mengajarkan bahwa hukum bukanlah raja, namun alat untuk menjabarkan dasar kemanusiaan yang berfungsi memberikan rahmat kepada dunia dan manusia. Hukum yang progresif tidak ingin menjadikan hukum sebagai teknologi yang tidak bernurani, melainkan suatu insitisi yang bermoral kemanusiaan.¹⁰²

¹⁰⁰ Satjipto Raharjo, "Hukum Progresif ...", *Op. Cit.*, hlm. 2.

¹⁰¹ Abintoro Prakoso, *Penemuan Hukum, Sistem, Metode, Aliran dan Prosedur dalam Menemukan Hukum*, Yogyakarta, LaksBang Pressindo, 2016, hlm. 178-179.

¹⁰² *Ibid.*, hlm. 179.

Gagasan mengenai hukum yang progresif, yang kemudian berkembang menjadi sebuah teori hukum, ini digagas oleh Satjipto Rahardjo yang galau dengan cara penyelenggaraan hukum di tanah air. Dalam catatan yang ada, gagasan ini muncul pertama kali pada 2002 lewat sebuah tulisannya yang dimuat di surat kabar *Kompas* dengan judul “Indonesia Butuhkan Penegakan Hukum Progresif”, edisi 15 Juni 2002.¹⁰³

Satjipto Rahardjo galau karena meskipun setiap kali persoalan-persoalan di bidang hukum timbul dalam nuansa transisi namun penyelenggaraan hukum dijalankan layaknya kondisi sedang normal. Hampir tidak ada terobosan cerdas dalam menghadapi kemelut transisi pasca Orde Baru. Menurutnya, yang lebih memprihatinkan adalah hukum tidak saja dijalankan sebagai rutinitas belaka (*business as usual*) tetapi juga dipermainkan sebagai ‘barang dagangan’ (*business-like*). Akibatnya, hukum terdorong ke jalur lambat dan mengalami kemacetan yang cukup serius. Dari posisi dan titik inilah, Satjipto Rahardjo menyuarakan perlunya hukum progresif.¹⁰⁴

Satjipto Rahardjo menegaskan bahwa pemikiran hukum perlu kembali pada filosofi dasarnya, yaitu hukum untuk manusia. Dengan filosofi yang demikian maka manusia menjadi penentu dan titik orientasi hukum. Hukum bertugas melayani manusia, bukan sebaliknya. Oleh karena itu, menurutnya, hukum itu bukan merupakan institusi yang lepas dari kepentingan manusia. Mutu hukum, ditentukan oleh kemampuannya untuk mengabdikan pada kesejahteraan manusia. Hal

¹⁰³ Bernard L. Tanya, dkk, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2013, edisi revisi, hlm. 190.

¹⁰⁴ *Loc Cit.*

ini mengakibatkan hukum progresif menganut ‘ideologi’: hukum yang pro-keadilan dan hukum yang pro-rakyat.¹⁰⁵

Dengan ideologi yang demikian, menurut Satjipto, dedikasi para pelaku hukum mendapat tempat yang utama untuk melakukan pemulihan. Para pelaku hukum dituntut untuk mengedepankan kejujuran dan ketulusan dalam melakukan penegakan hukum. Mereka juga harus memiliki empati dan kepedulian pada penderitaan yang dialami rakyat. Kepentingan rakyat, yaitu kesejahteraan dan kebahagiaan harus menjadi titik orientasi dan tujuan akhir penyelenggaraan hukum.

106

Terkait dengan hal ini, revitalisasi hukum dilakukan setiap kali. Bagi hukum progresif, proses perubahan tidak lagi berpusat pada peraturan, tetapi sesungguhnya pada kreativitas pelaku hukum mengaktualisasikan hukum dalam ruang dan waktu yang tepat. Menurut Satjipto, para pelaku hukum yang progresif dapat melakukan perubahan dengan melakukan pemaknaan yang kreatif terhadap peraturan yang ada, tanpa harus menunggu perubahan peraturan. Di mata Satjipto, peraturan yang buruk tidak haru menjadi penghalang bagi para pelaku hukum progresif untuk menghadirkan keadilan untuk rakyat dan pencari keadilan karena mereka telah melakukan interpretasi secara baru setiap kali terhadap peraturan yang ada.¹⁰⁷

Satjipto Rahardjo, sebagaimana dikutip Sidharta, menyatakan bahwa gagasan hukum progresif tidak ditujukan untuk mengajak orang berpikir melawan sistem hukum. Hukum tetap memiliki sistemnya sendiri, tetapi sistem tersebut tidak

¹⁰⁵ *Loc. Cit.*,

¹⁰⁶ *Loc Cit.*

¹⁰⁷ *Ibid.*, hlm. 190-191.

bekerja sebagaimana dibayangkan oleh kaum formalisme hukum. Menurut Satjipto, ada sepuluh butir rangkaian kata-kata kunci yang menjadi benang merah dari pemikiran hukum progresif yang meliputi:

1. Hukum progresif itu untuk manusia, bukan manusia untuk hukum.¹⁰⁸
2. Hukum progresif itu harus pro rakyat dan pro keadilan.¹⁰⁹
3. Hukum progresif bertujuan mengantarkan manusia kepada kesejahteraan dan kebahagiaan.¹¹⁰
4. Hukum progresif selalu dalam proses (*law is proces, law ini the making*).¹¹¹
5. Hukum progresif menekankan hidup baik sebagai dasar hukum yang baik.¹¹²

¹⁰⁸ Penjelasannya sebagai berikut. Pada hakikatnya setiap manusia itu baik, sehingga sifat ini layak menjadi modal dalam membangun kehidupan ber hukumnya. Hukum bukan raja (segalanya), tetapi sekedar alat bagi manusia untuk memberi rahmat kepada dunia dan kemanusiaan. Hukum tidak ada untuk dirinya sendiri melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan lebih besar, maka setiap ada masalah dalam dan dengan hukum, hukumlah yang ditinjau serta diperbaiki, bukan manusia yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan ke dalam skema hukum. Di sini sistem hukum perlu ditempatkan dalam alur besar *deep-ecology*. Lihat Sidharta, “Pendekatan Hukum Progresif Dalam Mencairkan Kebekuan Produk Legislasi”, dalam Moh. Mahfud et.al, *Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, Konsorsium Hukum Progresif Universitas Diponegoro Semarang , Thafa Media, Jogjakarta, 2013, hlm. 25.

¹⁰⁹ Penjelasannya sebagai berikut. Hukum itu harus berpihak kepada rakyat. Keadilan harus didudukkan di atas peraturan. Para penegak hukum harus berani menerobos kekakuan teks peraturan (diistilahkan sebagai “mobilisasi hukum”) jika memang teks itu menciderai rasa keadilan rakyat. Prinsip pro- rakyat pro-keadilan ini merupakan ukuran-ukuran untuk menghindari agar progresivisme ini tidak mengalami kemerosotan, penyelewengan, penyalahgunaan dan hal negatif lainnya. Lihat Sidharta, “Pendekatan Hukum Progresif Dalam Mencairkan Kebekuan Produk Legislasi”, dalam Moh. Mahfud et.al, *Dekonstruksi ...*, hlm. 25.

¹¹⁰ Penjelasannya sebagai berikut. Hukum harus memiliki tujuan lebih jauh daripada yang ditunjukkan oleh falsafah liberal. Pada falsafah pasca liberal, hukum harus mensejahterakan dan membahagiakan dengan cara pandang orang Timur yang memberikan pengutamaan pada kebahagiaan. Lihat Sidharta, “Pendekatan Hukum Progresif Dalam Mencairkan Kebekuan Produk Legislasi”, dalam Moh. Mahfud et.al, *Dekonstruksi ...*, hlm. 25.

¹¹¹ Penjelasannya sebagai berikut. Hukum bukan institusi yang final, melainkan ditentukan oleh kemampuannya mengabdikan kepada manusia. Ia terus menerus membangun dan mengubah dirinya menuju kepada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Setiap tahap dalam perjalanan hukum adalah putusan-putusan yang dibuat guna mencapai ideal hukum, baik yang dilakukan legislatif, yudikatif maupun eksekutif. Setiap putusan bersifat terminal menuju kepada keputusan berikutnya menuju kepada keputusan berikutnya yang lebih baik. Hukum tidak pernah bisa meminggirkan sama sekali kekuatan-kekuatan otonom masyarakat untuk mengatur ketertibannya sendiri. Kekuatan-kekuatan tersebut akan selalu ada, sekalipun dalam bentuk terpendam (*laten*). Pada saat-saat tertentu ia akan muncul dan mengambil alih pekerjaan yang tidak bisa diselesaikan dengan baik oleh hukum negara. Sebaiknya hukum itu dibiarkan mengalir saja. Lihat Sidharta, “Pendekatan Hukum Progresif Dalam Mencairkan Kebekuan Produk Legislasi”, dalam Moh. Mahfud et.al, *Dekonstruksi ...*, hlm. 25.

¹¹² Penjelasannya sebagai berikut. Dasar hukum terletak pada perilaku bangsanya sendiri karena perilaku bangsa itulah yang menentukan kualitas ber hukum bangsa tersebut. Fundamen hukum tidak terletak pada bahan hukum (*legal stuff*), sistem hukum, berpikir hukum dan sebagainya, melainkan lebih pada manusia atau perilaku manusia. Di tangan perilaku buruk, sistem hukum akan menjadi rusak, tetapi tidak di tangan orang-orang dengan perilaku baik. Lihat Sidharta, “Pendekatan Hukum Progresif Dalam Mencairkan Kebekuan Produk Legislasi”, dalam Moh. Mahfud et.al, *Dekonstruksi ...*, hlm. 25.

6. Hukum progresif memiliki tipe responsif.¹¹³
7. Hukum progresif mendorong peran publik.¹¹⁴
8. Hukum progresif membangun negara hukum yang berhati nurani.¹¹⁵
9. Hukum progresif dijalankan dengan kecerdasan spriritual.¹¹⁶
10. Hukum progresif itu merobohkan, mengganti dan membebaskan.¹¹⁷

Dalam pandangan Abintoro Prakoso, gagasan hukum yang progresif lahir dan berkembang tidak lepas dari adanya ketidakpuasan dari kalangan ahli hukum terhadap teori dan praktik hukum tradisional yang berkembang dan mengkritisi terjadinya kesenjangan yang besar antara *law in books* dengan *law in action*. Selain itu karena adanya kegagalan dari hukum dalam memberikan respon terhadap masalah-masalah yang terjadi dalam masyarakat.¹¹⁸

¹¹³ Penjelasannya sebagai berikut. Dalam tipe responsif, hukum akan selalu dikaitkan pada tujuan-tujuan di luar narasi tekstual hukum itu sendiri, yang disebut oleh *Nonet* dan *Selznick* sebagai “*the sovereignty of porpose*”. Pendapat ini sekaligus mengkritik doktrin “*due proces of law*”. Tipe *Responsif* menolak otonomi hukum yang bersifat final dan tidak dapat digugat. Lihat Sidharta, “Pendekatan Hukum Progresif Dalam Mencairkan Kebekuan Produk Legislasi”, dalam Moh. Mahfud et.al, *Dekonstruksi ...*, hlm. 26.

¹¹⁴ Penjelasannya sebagai berikut. Mengingat hukum memiliki kemampuan yang terbatas, maka mempercayakan segala sesuatu pada kekuatan hukum adalah sikap yang tidak relaistis dan keliru. Di sisi lain, masyarakat ternyata memiliki kekuatan otonom untuk melindungi dan menata dirinya sendiri. Kekuatan ini untuk sementara tenggelam di bawah dominasi hukum modern yang notabene adalah hukum negara. Untuk itu, hukum progresif sepakat memobilisasi kekuatan otonom masyarakat (mendorong peran publik). Lihat Sidharta, “Pendekatan Hukum Progresif Dalam Mencairkan Kebekuan Produk Legislasi”, dalam Moh. Mahfud et.al, *Dekonstruksi ...*, hlm. 26.

¹¹⁵ Penjelasannya sebagai berikut. Dalam bernegara hukum, yang utama adalah kultur, “*the cultural primacy*.” Kultur yang dimaksud adalah kultur pembagiaan rakyat. Keadaan tersebut dapat dicapai apabila kita tidak berkuatat pada “*the legal structure of the state*” melainkan harus lebih mengutamakan “*a state with conscience*”. Dalam bentuk pertanyaan hal tersebut akan berbunyi “bernegara hukum untuk apa? dan jawabnya dengan :”bernegara untuk membahagiakan rakyat.” Lihat Sidharta, “Pendekatan Hukum Progresif Dalam Mencairkan Kebekuan Produk Legislasi”, dalam Moh. Mahfud et.al, *Dekonstruksi ...*, hlm. 26.

¹¹⁶ Penjelasannya sebagai berikut. Kecerdasan spriritual tidak ingin dibatasi patokan (*rule-bound*), juga tidak hanya bersifat kontekstual, tetapi ingin keluar dari situasi yang ada dalam usaha mencari kebenaran makna atau nilai yang lebih dalam. Lihat Sidharta, “Pendekatan Hukum Progresif Dalam Mencairkan Kebekuan Produk Legislasi”, dalam Moh. Mahfud et.al, *Dekonstruksi ...*, hlm. 26.

¹¹⁷ Penjelasannya sebagai berikut. Hukum progresif menolak sikap *status quo* dan submisif. Sikap *status quo* menyebabkan kita tidak berani melakukan perubahan dan menganggap doktrin sebagai sesuatu yang mutlak untuk dilaksanakan. Sikap demikian hanya merujuk kepada maksim”rakyat untuk hukum. Lihat Sidharta, “Pendekatan Hukum Progresif Dalam Mencairkan Kebekuan Produk Legislasi”, dalam Moh. Mahfud et.al, *Dekonstruksi ...*, hlm. 26.

¹¹⁸ Abintoro Prakoso, *Op. Cit.*, hlm. 180.

Satjipto Rahardjo menjelaskan bahwa gagasan hukum progresif mempunyai kedekatan dengan teori-teori Hukum Alam. Keduanya sama-sama peduli terhadap hal-hal yang oleh Hans Kelsen disebut sebagai *meta-yuridical*. Teori Hukum Alam mengutamakan *the search for justice* daripada lainnya seperti yang dilakukan oleh aliran *analytical jurisprudence*.¹¹⁹ Teori-teori Hukum Alam sejak Socrates hingga Francois Geny tetap mempertahankan keadilan sebagai mahkota hukum.¹²⁰

Menurut Munir Fuady, hukum progresif dapat dilacak keberadaannya pada ajaran *analytical jurisprudence* yang dikembangkan oleh John Austin dan di Amerika Serikat dikembangkan juga oleh John Chipman Gray. Sebagaimana diketahui, John Austin sangat menitikberatkan pada undang-undang sebagai hukum yang dibuat oleh penguasa. Adapun John Chipman Gray lebih menitikberatkan hukum pada putusan pengadilan.¹²¹

Terkait dengan ini, Satjipto Rahardjo menegaskan bahwa hukum progresif menolak tradisi *analytical jurisprudence* atau *rechtsdogmatiek*.¹²² Hal ini dipandang wajar mengingat perbedaan yang sangat besar antara dua paham ini. *Analytical jurisprudence* menganut keyakinan bahwa hukum bukan merupakan hal-hal yang ideal melainkan yang benar-benar eksis dan tidak terlalu terpaut dengan faktor alam, moralitas dan agama. Hukum bukan apa yang seharusnya melainkan apa adanya.¹²³

¹¹⁹ *Op. cit.*

¹²⁰ Bernard L. Tanya, dkk, *Op. Cit.*, hlm. 193.

¹²¹ Munir Fuady, *Filsafat dan Teori Hukum Postmodern*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005, hlm. 68 dan A. Mukhtie Fajar, *Teori-teori Hukum Kontemporer*, Malang: Setara Press, 2013, hlm. 123.

¹²² A. Mukhtie Fajar, *Teori-teori Hukum Kontemporer*, Malang: Setara Press, 2013, hlm. 123.

¹²³ Munir Fuady, *Op. Cit.*, hlm. 68.

Hukum progresif juga dekat dengan paham *sociological jurisprudence* yang dikembangkan oleh Eugen Enrich dan Roscou Pound. Menurut Eugen Enrich, hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*). Sedangkan Roscou Pound menyatakan konsep hukum sebagai *law as a tool of social engineering*, hukum digunakan untuk membuat perubahan pada masyarakat (rekayasa sosial). Melalui pemikiran dua pakar hukum tersebut diharapkan dapat terjadi perubahan-perubahan yang mengarah pada kebaikan bagi masyarakat luas, seperti adanya persamaan hak, terciptanya kesejahteraan masyarakat, dan perlindungan terhadap lingkungan dan alam.¹²⁴

Dalam perspektif lain, Bernard L. Tanja dkk menyebutkan kedekatan antara hukum progresif dengan pemikiran *social engineering* Pound adalah karena karakter hukum progresif yang menghendaki kehadiran hukum dikaitkan dengan pemberdayaan sebagai tujuan sosialnya.

Dalam pandangan Satjipto Rahardjo, hukum progresif juga berbagi paham dengan *legal realism* (realisme hukum). Menurut mazhab hukum ini, pemegang kekuasaan negara bukan satu-satunya sumber hukum, namun juga para pelaksana hukum, terutama hakim. Kekuasaan membuat hukum bukan lagi mutlak di tangan pemegang politik, namun juga di tangan pelaksana hukum. Bentuk hukum bukan lagi terbatas pada undang-undang, namun juga meliputi putusan hakim dan tindakan-tindakan yang dilakukan dan diputuskan oleh pelaksana hukum.¹²⁵

¹²⁴ Achmad Ali, *Keterpurukan Hukum di Indonesia, Penyebab dan Solusinya*, Bogor: Ghalia, 2005, hlm. 100-105.

¹²⁵ Abintoro Prakoso, *Op. Cit.*, hlm. 181-182.

Pemikiran hukum progresif Satjipto Rahardjo mengingatkan pada pemikiran Andrew J. Morris dalam tulisannya “Revisiting Progressive Legal Scholarship” yang mengulas buku yang diedit David Kairys, *The Politics of Law: A Progressive Critique* (1998). Inti pemikiran Andrew J. Morris juga berupa penolakan terhadap tesis hukum liberal, penolakan terhadap pemisahan hukum dari politik, penolakan terhadap perbedaan antara hukum privat dan hukum publik dan penolakan terhadap netralitas hukum. Hukum harus pro-rakyat dan pro-keadilan.¹²⁶

Perkembangan hukum progresif juga tidak lepas dari pemikiran hukum yang digagas oleh Philip Nonet dan Philip Selznick. Kedua pakar hukum ini mengemukakan adanya pembagian tatanan hukum sebagai berikut:

1. Tatanan hukum represif, di mana hukum disubordinasikan di bawah tatanan politik dan tatanan ekonomi.
2. Tatanan hukum otonom/mandiri, di mana hukum berkedudukan secara (koordinatif) dengan tatanan politik, ekonomi, sosial dan budaya.
3. Tatanan hukum responsif, di mana hukum berupaya untuk mendekatkan dirinya pada kebutuhan sosial dari suatu masyarakat.¹²⁷

Dengan mengacu pada pemikiran tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa hukum progresif itu memiliki tipe hukum responsif karena selalu dikaitkan dengan tujuan-tujuan di luar narasi tekstual hukum itu sendiri. Hukum progresif akan memberikan respon terhadap perkembangan dan kebutuhan manusia seperti kebutuhan akan kebenaran, keadilan, kesejahteraan, dan kepedulian terhadap manusia pada umumnya.¹²⁸

¹²⁶ A. Mukhtie Fadjar, *Op. Cit.*, hlm. 123.

¹²⁷ *Ibid.*, hlm. 182.

¹²⁸ *Loc Cit.*

Kemunculan hukum progresif ini juga tidak dapat dilepaskan dari kemunculan aliran *Critical Legal Studies* (CLS) pada 1977 di Amerika Serikat. Kedua aliran ini memuat substansi kritis atas kemapanan akan aliran hukum liberal yang prosedural formalistik serta rasa ketidakpuasan terhadap penyelenggaraan hukum yang terjadi di Amerika Serikat. CLS lahir sebagai bentuk pembangkangan terhadap realitas sosial tentang ketidakadilan yang meresahkan para yuris saat itu. Hukum positif telah memperlihatkan dirinya tidak berdaya dan telah digunakan sekedar sebagai alat penindas dan pemanis belaka. Oleh sebab itu, para penganut CLS keluar dari doktrin-doktrin yang telah usang untuk masuk ke dalam tatanan hukum yang lebih baik sesuai dengan perkembangan masyarakat yang damai, tidak rasialis, tidak genderis, dan tidak korup.¹²⁹

Sajipto Rahardjo berkeyakinan bahwa hukum itu adalah institusi yang bertujuan mengantarkan manusia ke kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia itu hidup bahagia. Kata progresif berasal dari kata progres yang berarti kemajuan. Dalam konteks ini, diharapkan hukum hendaknya mampu mengikuti perkembangan zaman, mampu menjawab perubahan zaman serta mampu melayani masyarakat dengan menyandarkan pada aspek moralitas dari penegak hukum itu sendiri.¹³⁰

Selain itu, menurut Satjipto, hukum progresif tidak lepas dari konsep progresivisme yang bertitik tolak dari pandangan kemanusiaan bahwa manusia itu pada dasarnya baik, memiliki kasih sayang serta kepedulian terhadap sesama. Kesemua itu menjadi modal penting dalam membangun kehidupan ber hukum

¹²⁹ Munir Fuady, *Op. Cit.*, hlm. 9.

¹³⁰ Satjipto Rahardjo, *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2006, hlm. 2, 5.

dalam masyarakat. Menurut Satjipto, berpikir progresivisme berarti harus berani keluar dari mainstream pemikiran absolutisme hukum, kemudian menempatkan hukum dalam keseluruhan persoalan kemanusiaan. Bekerja berdasarkan pola pikir atau paradigma hukum yang progresif akan melihat faktor utama dalam hukum itu adalah manusia, sedangkan dalam paradigma hukum yang positivistis meyakini kebenaran hukum atas manusia, manusia boleh dimarjinalkan asal hukum tetap tegak. Sebaliknya, paradigma hukum progresif berpikir bahwa justru hukumlah yang boleh dimarjinalkan untuk mendukung proses eksistensialitas kemanusiaan, kebenaran dan keadilan.¹³¹

Menurut Satjipto Rahardjo, agenda utama hukum progresif adalah menempatkan manusia sebagai sentralitas utama dalam perbincangan tentang hukum. bagi hukum progresif, hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya. Hukum untuk sesuatu yang lebih luas, untuk harga diri manusia, kebahagiaan manusia, kesejahteraan dan kemuliaan manusia.¹³²

Faktor etika dan moral diyakini sangat perlu dalam membangun konsep hukum progresif oleh karena etika dan moral berbicara benar dan salah, baik dan buruk yang melekat langsung pada diri manusia. Apabila seseorang tidak memiliki etika dan moral maka ia akan sama dengan makhluk lainnya seperti binatang. Di dalam hukum progresif terkandung moralitas kemanusiaan yang sangat besar.¹³³

Menurut Abintoro Prakoso, ada tiga karakteristik hukum progresif, yaitu:

1. Hukum adalah untuk mengabdikan kepada manusia.
2. Hukum progresif akan tetap hidup karena hukum akan selalu berada pada statusnya sebagai *law in the making* dan tidak

¹³¹ *Ibid.*, hlm. 5.

¹³² *Ibid.*, hlm. 188.

¹³³ Abintoro Prakoso, *Op. Cit.*, hlm. 185.

pernah bersifat final maka hukum selalu menata kehidupan masyarakat.

3. Dalam hukum progresif selalu melekat etika dan moralitas kemanusiaan yang merepon kebutuhan dan perkembangan manusia, serta mengabdikan pada kepedulian, keadilan, kesejahteraan, kemakmuran manusia pada umumnya.¹³⁴

Hukum progresif lebih mengutamakan tujuan dan konteks daripada teks-teks aturan semata, maka diskresi menjadi sangat penting dalam penyelenggaraan hukum. Dalam konteks ini, Paul M. Weston menyebut bahwa para penyelenggara hukum dituntut untuk memilih dengan bijaksana bagaimana ia harus bertindak. Otoritas yang ada pada diri mereka berdasarkan aturan resmi, dipakai sebagai dasar untuk menempuh cara bijaksana dalam menghampiri kenyataan tugasnya berdasarkan pendekatan moral dibanding ketentuan formal.¹³⁵ Diskresi yang dilakukan oleh penyelenggara hukum semata-mata atas dasar pertimbangan kegunaan dan kefungsiannya tindakan itu dalam mencapai tujuan yang lebih besar demi menjaga kewibawaan hukum itu sendiri. Pada dasarnya, diskresi ditempuh karena dirasakan sarana hukum kurang efektif dan terbatas sifatnya dalam mencapai tujuan hukum dan sosial.¹³⁶

Menurut Doorn, tujuan-tujuan yang dirumuskan dalam ketentuan hukum seringkali begitu kabur sehingga memberi kesempatan kepada pelaksanaannya untuk menambahkan atau menafsirkan sendiri dalam konteks situasi yang ia hadapi. Tujuan-tujuan seperti keadilan, kepastian, keserasian misalnya, itu terlalu umum sehingga para pelaksana berpeluang mengembangkan penafsiran mengenai

¹³⁴ *Loc Cit.*

¹³⁵ Bernard L. Tanya, dkk, *Op. Cit.*, hlm. 194.

¹³⁶ *Loc Cit.*

sekalian tujuan itu. persis di titik ini, diskresi merupakan kelengkapan dari sistem pengaturan oleh hukum itu sendiri.¹³⁷

Bernard L Tanja dkk menyebutkan bahwa penegak hukum dituntut melakukan langkah-langkah terobosan, tidak sekedar menerapkan peraturan secara hitam putih. Ini penting karena, menurutnya, banyak peraturan yang sudah ketinggalan zaman, terhampar begitu banyak kenyataan dan persoalan kekinian yang secara redaksional sulit ditemukan dalam teks-teks aturan yang ada. Apabila ada aturannyapun, banyak yang tidak bermutu karena saling kontradiktif dan tumpang tindih. Oleh karena itu, kehadiran penegak hukum yang arif, visioner, dan kreatif mutlak perlu untuk “memandu” pemaknaan yang kreatif terhadap aturan-aturan tersebut. Aparat penegak hukum, seperti polisi, jaksa, dan hakim dituntut mencari dan menemukan keadilan-kebenaran dalam batas dan di tengah keterbatasan kaidah-kaidah hukum yang ada. Inilah inti terobosan dalam hukum progresif.¹³⁸

4. Teori Kewenangan (*applied theory*)

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *authority of theory*, istilah yang digunakan dalam bahasa Belanda, yaitu *theorie van het gezag*, sedangkan dalam bahasa Jerman disebut *theorie der autoritat*.¹³⁹

Pengertian kewenangan secara teoritis menurut H.D. Stoud adalah keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum

¹³⁷ *Ibid.*, hlm. 194-195.

¹³⁸ *Loc. Cit.*

¹³⁹ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2013, hlm. 183-184.

publik. Ada dua unsur yang terkandung di dalam pengertian Stoud tersebut, yaitu: adanya aturan-aturan hukum dan sifat hubungan hukum.¹⁴⁰

Sebelum kewenangan itu dilimpahkan kepada institusi yang melaksanakannya, maka terlebih dahulu harus ditentukan dan peraturan perundang-undangan, apakah dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah maupun aturan yang lebih rendah tingkatannya. Sifat hubungan hukum adalah sifat yang berkaitan dan mempunyai sangkut paut atau ikatan atau pertalian atau berkaitan dengan hukum.¹⁴¹

Sebuah catatan perlu disampaikan bahwa bentuk peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum adanya kewenangan tersebut tentu tidak dimulai dari undang-undang karena sesuai UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) jenis peraturan perundang-undangan tidak hanya sebagaimana disebut di atas, tetapi juga mencakup Ketetapan MPR (sejajar dengan Undang-Undang) dan UUD NRI Tahun 1945 serta beberapa jenis peraturan di bawah Undang-Undang.

Ateng Syafrudin merumuskan pengertian wewenang dalam sebuah narasi sebagai berikut.

“Ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbe voegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang

¹⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 184.

¹⁴¹ *Loc Cit.*

serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.”¹⁴²

Dengan demikian, menurut Ateng, terdapat dua unsur dalam kewenangan, yaitu adanya kekuasaan formal dan kekuasaan diberikan oleh undang-undang. Indroharto memberikan pengertian wewenang adalah suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.¹⁴³

Kamus hukum internasional, *Black's Law Dictionary* memberikan arti kewenangan atau authority adalah *Right to exercise powers; to implement and enforce laws, to exact obedience; to command; to judge; Control over; jurisdiction. Often synonymous with power.*¹⁴⁴

Kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk melakukan praktik kekuasaan, namun kewenangan juga diartikan:

- a. untuk menerapkan dan menegakkan hukum;
- b. ketaatan yang pasti;
- c. perintah;
- d. memutuskan;
- e. pengawasan;
- f. yurisdiksi; atau
- g. kekuasaan.¹⁴⁵

Pada umumnya kewenangan diartikan dengan kekuasaan. Kekuasaan adalah kemampuan dari orang atau golongan untuk menguasai orang lain atau golongan lain berdasarkan kewibawaan, kewenangan, kharisma atau kekuasaan fisik. Pada

¹⁴² Ateng Syafrudin, “Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab”, *Jurnal Pro Justisia*, Edisi IV, Bandung, Universitas Parahiyangan, 2000, hlm. 22.

¹⁴³ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Op. Cit.*, hlm. 184-185.

¹⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 185.

¹⁴⁵ *Loc Cit.*

hakekatnya kewenangan merupakan kekuasaan yang diberikan kepada alat-alat perlengkapan negara untuk menjalankan roda pemerintahan.¹⁴⁶

Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani merumuskan teori kewenangan adalah teori yang mengkaji dan menganalisis tentang kekuasaan dari organ pemerintah untuk melakukan kewenangannya, baik dalam lapangan hukum publik maupun hukum privat. Dari pengertian tersebut terdapat tiga unsur dalam teori kewenangan, yaitu:

- a. adanya kekuasaan;
- b. adanya organ pemerintah; dan
- c. sifat hubungan hukumnya.¹⁴⁷

Kewenangan dapat dibedakan menurut berbagai aspek, yaitu menurut sumbernya, kepentingannya, teritoria, ruang lingkupnya, dan menurut urusan pemerintahan. Kewenangan menurut sumbernya dibedakan menjadi dua macam, yaitu wewenang personal dan wewenang ofisial. Wewenang personal adalah wewenang yang bersumber pada intelegensi, pengalaman, nilai atau norma, dan kesanggupan untuk memimpin. Sedangkan wewenang ofisial merupakan wewenang resmi yang diterima dari wewenang yang di atasnya.¹⁴⁸

Max Weber membagi kewenangan menjadi empat macam, yaitu:

- a. wewenang kharismatik, tradisional dan rasional (legal);
- b. wewenang resmi dan tidak resmi;
- c. wewenang pribadi dan teritorial; dan

¹⁴⁶ *Loc Cit.*

¹⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 186. Penjelasan bahwa organ pemerintah adalah alat-alat pemerintah yang mempunyai tugas untuk menjalankan roda pemerintahan. Hubungan hukum merupakan hubungan yang menimbulkan akibat hukum. Akibat hukum adalah timbulnya hak dan kewajiban.

¹⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 186-187.

d. wewenang terbatas dan menyeluruh.¹⁴⁹

Wewenang kharismatik merupakan wewenang yang didasarkan pada kharisma yang merupakan suatu kemampuan khusus yang melekat pada diri seseorang, kemampuan mana yang diyakini sebagai pembawaan seseorang sejak lahir. Wewenang tradisional merupakan wewenang yang dapat dimiliki oleh seseorang atau sekelompok orang. Adapun wewenang rasional (legal) adalah wewenang yang disandarkan pada sistem hukum yang berlaku dalam masyarakat, sistem hukum mana dipahamkan sebagai kaidah-kaidah yang telah diakui serta ditaati oleh masyarakat, dan bahkan yang telah diperkuat oleh negara.¹⁵⁰

Wewenang tidak resmi merupakan hubungan-hubungan yang timbul antarpribadi yang sifatnya situasional dan sifatnya sangat ditentukan pihak-pihak yang saling berhubungan tadi. Wewenang resmi sifatnya sistematis, dapat diperhitungkan dan rasional. Adapun wewenang pribadi lebih didasarkan pada tradisi, dan.atau kharisma. Wewenang teritorial merupakan wewenang yang dilihat dari wilayah tempat tinggal. Wewenang terbatas adalah wewenang yang sifatnya terbatas, dalam arti tidak mencakup semua bidang kehidupan. Wewenang menyeluruh merupakan wewenang yang tidak dibatasi oleh bidang-bidang kehidupan tertentu.¹⁵¹

Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani menegaskan bahwa fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah

¹⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 187.

¹⁵⁰ *Loc Cit.*

¹⁵¹ *Ibid.*, hlm. 188.

dalam melakukan perbuatan hukum, baik dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat.¹⁵²

Indroharto menyampaikan tiga macam kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, yaitu: atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi adalah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang ini dibedakan antara:

1. yang berkedudukan sebagai original legislator di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi (UUD) dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai pembentuk undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan pemerintah daerah yang membentuk peraturan daerah;
2. yang bertindak sebagai delegated legislator, seperti Presiden yang berdasarkan ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah dimana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan TUN tertentu.¹⁵³

Adapun kewenangan delegasi adalah penyerahan wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula menjadi kewenangan A, untuk selanjutnya menjadi kewenangan B. kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang. Sedangkan kewenangan mandat, di situ tidak terjadi pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari badan atau pejabat TUN yang satu kepada

¹⁵² *Ibid.*, hlm. 193. Kata pemerintah dalam konteks ini mencakup pengertian pemerintah dalam arti luas, sehingga tidak hanya berarti eksekutif saja.

¹⁵³ *Ibid.*, hlm. 193-194.

yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.¹⁵⁴

Philipus M. Hadjon membagi cara memperoleh wewenang atas dua cara, yaitu atribusi dan delegasi dan kadang-kadang juga mandat. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan sehingga nampak bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli karena kewenangan ini diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan (utamanya UUD NRI Tahun 1945). Atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan.¹⁵⁵

Adapun delegasi diberikan arti sebagai penyerahan wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat pemerintahan (pejabat TUN) kepada pihak lain. Hal ini berarti adanya perpindahan tanggung jawab dari yang memberi delegasi kepada yang menerima delegasi. Sedangkan mandat diberikan arti sebagai pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan ini bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat TUN yang memberi mandat. Tanggung jawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggung jawab tetap berada ditangan pemberi mandat. Dengan demikian semua akibat

¹⁵⁴ *Loc Cit.*

¹⁵⁵ Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegdheid)", Jurnal *Pro Justitia*, Tahun XVI, Nomor 1, Januari 1998, hlm. 90.

hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan mandataris adalah tanggung jawab si pemberi mandat.¹⁵⁶

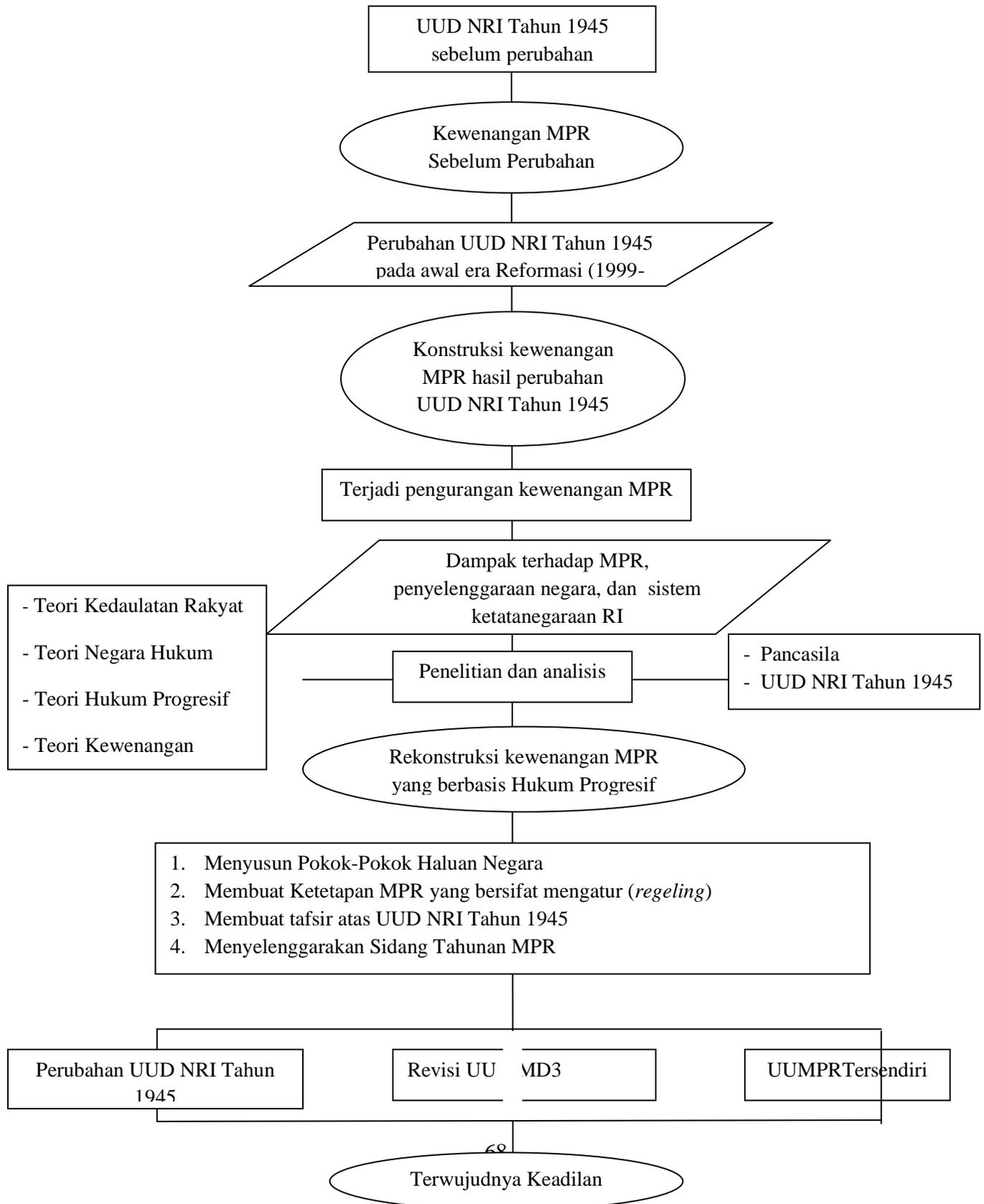
Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya. Sedangkan komponen konformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).¹⁵⁷

¹⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 195-196.

¹⁵⁷ *Loc Cit.*

G. Kerangka Pemikiran Disertasi

Bagan 1 KERANGKA PEMIKIRAN DISERTASI



H. Metode Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan paradigma konstruktivisme dalam upaya menjawab permasalahan. Menurut Zainal Arifin, paradigma adalah pedoman yang menjadi dasar bagi para saintis dan peneliti di dalam mencari fakta-fakta melalui kegiatan penelitian yang dilakukannya.¹⁵⁸

Adapun paradigma konstruktivisme memandang bahwa kenyataan itu hasil konstruksi atau bentukan dari manusia itu sendiri. Kenyataan itu bersifat ganda, dapat dibentuk, dan merupakan satu keutuhan. Kenyataan ada sebagai hasil bentukan dari kemampuan berpikir seseorang. Pengetahuan hasil bentukan manusia itu tidak bersifat tetap tetapi berkembang terus. Penelitian kualitatif berlandaskan paradigma konstruktivisme yang berpandangan bahwa pengetahuan itu bukan hanya merupakan hasil pengalaman terhadap fakta, tetapi juga merupakan hasil konstruksi pemikiran subjek yang diteliti. Pengenalan manusia terhadap realitas sosial berpusat pada subjek dan bukan pada objek, hal ini berarti bahwa ilmu pengetahuan bukan hasil pengalaman semata, tetapi merupakan juga hasil konstruksi oleh pemikiran.¹⁵⁹

2. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris yang berusaha untuk mencermati hukum dalam artian yang terlihat dalam kenyataan dan meneliti bagaimana hukum tersebut bekerja di masyarakat. Dikarenakan penelitian ini

¹⁵⁸ Zainal Arifin, *Penelitian Pendidikan Metode dan Paradigma Baru*. Bandung: Rosdakarya hlm. 146.

¹⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 140.

erat hubungannya dengan masyarakat maka penelitian hukum empiris ini disebut juga sebagai penelitian hukum sosiologis.

Disertasi ini bersifat penelitian bersifat deskriptif analitis, yaitu dengan cara mengumpulkan data yang menggambarkan fakta dan serta analisis dari hasil penelitian. Tujuannya untuk memperoleh gambaran guna mendukung argumentasi hukum secara sistematis dan terstruktur berdasarkan yuridis normatif, yaitu analisa penelitian berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang juga mengacu pada fakta dan teori pendukung.

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan dalam penelitian menggunakan pendekatan yuridis sosiologis (*sociolegal research*), yang artinya dalam penelitian ini dilakukan pengkajian terhadap aturan-aturan, norma-norma yang berlaku dalam masyarakat dan penelitian diarahkan pada fungsi hukum dalam masyarakat dikaitkan dengan hukum positif yang berlaku. Penggunaan pendekatan *sociolegal research* ini dalam rangka untuk melakukan rekonstruksi kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Dalam Era Reformasi Berbasis Hukum Progresif.

Untuk mendapatkan gambaran utuh maka diterapkan pendekatan yuridis historis, yaitu dengan meneliti latar belakang pembentukan MPR dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, perkembangan kewenangan MPR dari masa ke masa, serta dampak pengurangan kewenangan MPR terhadap lembaga MPR itu sendiri, terhadap penyelenggaraan negara dan terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia.

4. Jenis dan Sumber Data

Penelitian ini menggunakan sumber data sebagai berikut:

1) Data Primer

Data primer adalah data atau fakta yang diperoleh secara langsung melalui kegiatan penelitian di lapangan termasuk keterangan dari responden yang berhubungan dengan objek penelitian dan praktik yang dapat dilihat serta berhubungan dengan obyek penelitian.

2) Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung yang memberikan bahan kajian penelitian dan bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan, buku, makalah, jurnal, dokumen, arsip, dan berbagai literatur lainnya. Data sekunder ini diperoleh dari:¹⁶⁰

- 1) Bahan-bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan yang mengikat berupa UUD NRI Tahun 1945, Perubahan UUD NRI Tahun 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang mengenai MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3), Peraturan MPR tentang Tata Tertib MPR, dan peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan materi penelitian.
- 2) Bahan-bahan hukum sekunder, yakni bahan hukum yang memberikan kejelasan dan penjelasan serta uraian mengenai bahan-bahan hukum primer, yaitu seperti buku-buku, tulisan ilmiah dan artikel ilmiah yang ditulis oleh para pakar yang berkaitan dengan MPR dan mengenai kewenangan MPR.

¹⁶⁰Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Pengantar Singkat*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003, hlm. 13.

- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus, bibliografi, dan indeks.

5. Tipe Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif yang mengkaji pemikiran-pemikiran hukum mengenai kewenangan MPR yang beberapa tahun terakhir hingga saat ini merupakan isu ketatanegaraan yang aktual dan terus diperbincangkan, baik di lingkup lembaga MPR, di Presiden, di partai-partai politik, dan di forum seminar dan seminar serta tulisan para pakar dan pemerhati hukum (khususnya hukum tata negara).

Penelitian kualitatif dipilih sebagai jenis penelitian yang dipandang tepat dalam konteks penelitian ini, agar dapat membantu penulis dalam mengkaji konsepsi-konsepsi hukum yang tidak hanya dikonseptualisasikan dan didefinisikan sebagai norma yang abstrak, melainkan juga sebagai realitas empiris ketatanegaraan yang hidup di tengah-tengah masyarakat dan bangsa Indonesia.

6. Tehnik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan dua cara, sebagai berikut:

a. Penelitian Lapangan (*field research*)

Penelitian dengan cara ini dilaksanakan untuk memperoleh data-data primer. Hal ini diperoleh melalui wawancara dengan para responden yang terdiri dari anggota MPR, mantan anggota MPR yang membahas perubahan UUD NRI Tahun 1945 (1999-2002) dan pakar/ahli hukum tata negara.

b. Observasi

Penelitian ini dilaksanakan melalui pengamatan langsung terhadap obyek yang diteliti, sehingga dimungkinkan diperoleh gambaran permasalahan dan fakta-fakta yang terjadi serta kerangka solusinya. Observasi terutama dilakukan terhadap pelaksanaan kewenangan MPR pada periode 2014-2019, yakni antara 2014 sampai Agustus 2018. Pelaksanaan observasi ini lebih mudah dikarenakan penulis adalah anggota MPR Periode 2014-2019.

c. Penelitian Kepustakaan (*library research*)

Penelitian ini dilakukan untuk memperoleh data sekunder melalui pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan, literatur-literatur, karya-karya penelitian, tulisan-tulisan para pakar hukum tata negara (khususnya MPR), pernyataan atau pemikiran pimpinan atau anggota MPR dan berbagai pihak lain yang ada kaitan dengan substansi yang diteliti.

7. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik deskriptif kualitatif yang menguraikan secara kualitatif untuk menguraikan permasalahan dan menjawab permasalahan.

I. Orisinalitas/keaslian penelitian

Sepanjang pengetahuan yang diperoleh penulis, penelusuran kepustakaan, penelusuran internet dan sumber informasi lainnya, terdapat beberapa penelitian disertasi dan tesis yang membahas mengenai MPR dari berbagai tinjauan. Beberapa hasil penelitian tersebut dapat mempengaruhi dan dijadikan rujukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

Tabel 1
Orisinalitas Penelitian

No	Peneliti, PT/ Tahun	Judul penelitian	Temuan penelitian terdahulu	Unsur kebaruan
1.	Widayati/Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2015	Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia	<p>a. MPR tidak diberi kewenangan membentuk produk hukum yang isinya bersifat mengatur kecuali Perubahan UUD NRI Tahun 1945.</p> <p>b. MPR perlu diberikan kewenangan menentukan haluan negara yang dituangkan dalam produk hukum MPR.</p> <p>c. Produk hukum MPR yang merupakan haluan negara dimasukkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dibawah UUD NRI Tahun 1945 dan satu tingkat di atas UU/Perppu.</p> <p>d. Pengujian produk hukum MPR dilakukan oleh MPR.</p>	Dibandingkan dengan penelitian terdahulu, penelitian yang penulis lakukan memfokuskan diri pada kewenangan MPR dalam era Reformasi. Kewenangan MPR dalam era Reformasi mengalami pengurangan signifikan sehingga peranan MPR kurang optimal dalam penyelenggaraan negara.
2.	Muslih Hamidi/ Universitas Muhammadiyah Surakarta/2011	Pergeseran Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.	<p>a. MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat yang merupakan kekuasaan tertinggi dalam negara dihapus dengan Perubahan Keempat UUD NRI Tahun 1945.</p> <p>b. MPR tidak lagi dikategorikan sebagai lembaga legislatif</p>	Dibandingkan dengan penelitian terdahulu, penelitian yang penulis lakukan memfokuskan pada aspek kewenangan MPR yang mengalami pengurangan mendasar akibat perubahan UUD

			karena MPR tidak membuat peraturan perundang-undangan, tetapi MPR masih bisa dikategorikan sebagai lembaga perwakilan rakyat karena susunan keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD.	NRI Tahun 1945 pada awal era Reformasi.
3.	Budiman/Universitas Padjadjaran, 2007	Pembatasan Konstitusional Terhadap Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Untuk Mengubah Undang-Undang Dasar Berdasarkan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	<p>a. Pembatasan konstitusional perubahan UUD NRI TAHUN 1945 mencakup aspek prosedur, mekanisme, sistem, dan substansi perubahan.</p> <p>b. Pembatasan konstitusional dalam Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 baru mencakup aspek prosedur dan substansi perubahan sedangkan aspek mekanisme dan sistem perubahan belum diatur. Pada masa datang Pasal 37 perlu diubah lagi dengan menambahkan ketentuan mengenai mekanisme dan sistem perubahan UUD NRI Tahun 1945.</p>	
4.	Abdy Yuhana/Universitas Padjadja	Sistem dan Fungsi MPR RI Dalam Perspektif Sistem	a. MPR perlu diperkuat kembali dengan memberikan kewenangan membuat Garis-garis	Dibandingkan penelitian terdahulu, dalam penelitian ini penulis

	ran, 2016	Perwakilan UUD NRI Tahun 1945 Pasca Amandemen	Besar Haluan Negara (GBHN). b. Keanggotaan MPR disempurnakan dengan memasukkan kembali komponen Utusan Golongan sebagai representasi fungsional.	menguraikan perbandingan kewenangan MPR sebelum dan setelah era Reformasi serta merumuskan pemikiran untuk menyempurnakan kewenangan MPR dalam berbagai bentuk dalam rangka meningkatkan peranannya dalam penyelenggaraan negara dan kehidupan demokrasi.
--	--------------	---	--	---

J. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan disusun secara runtut untuk memperlihatkan isi dan pola pikir dari tulisan secara garis besar. Sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab I : Pendahuluan

Berisi Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Kerangka Pemikiran Disertasi, Metode Penelitian, Orisinalitas/Keaslian Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

Bab II : Tinjauan Tentang Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Berisi uraian kajian pustaka mengenai pembentukan dan perkembangan MPR, perkembangan kewenangan MPR dari Masa Ke Masa..

Bab III : Konstruksi Kewenangan MPR Setelah Perubahan UUD NRI Tahun 1945

Berisi hasil penelitian dan analisis mengenai Kewenangan MPR Sebelum Perubahan UUD NRI Tahun 1945, era Reformasi 1998, Perubahan UUD NRI Tahun 1945 Mengenai Kewenangan MPR, dan Konstruksi Kewenangan MPR Hasil Perubahan.

Bab IV: Dampak Pengurangan Kewenangan MPR

Berisi hasil penelitian dan analisis mengenai dampak pengurangan kewenangan MPR Terhadap MPR, Terhadap Penyelenggaraan Negara, dan Terhadap Sistem Ketatanegaraan RI.

Bab V: Rekonstruksi Kewenangan MPR Berbasis Hukum Progresif

Berisi hasil penelitian dan analisis mengenai Pentingnya Dilakukan Rekonstruksi, Rekonstruksi Kewenangan MPR, Rekonstruksi Kewenangan UUD NRI Tahun 1945, Rekonstruksi UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3), dan Rekonstruksi Pembentukan UU tentang MPR Tersendiri.

Bab VI : Penutup

Berisi Simpulan dan Saran yang akan menjawab permasalahan yang telah dirumuskan dalam bagian Rumusan Masalah disertasi ini.