

PENATAAN KEWENANGAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT (MPR) SEBAGAI MAJELIS PERMUSYAWARATAN BANGSA INDONESIA

LUKMAN HAKIM

e-Mail: l_hakim@widyagama.ac.id

Abstrak

Penataan struktur ketatanegaraan Indonesia yang terus berlangsung tidak serta-merta berjalan dengan baik. Dalam batas tertentu, penataan itu relatif berhasil meskipun dengan catatan baru sebatas pembentukan lembaga dan bekerja sesuai dengan kewenangan yang diberikan. Kewenangan utama MPR menurut UUD setelah perubahan adalah sebagai badan konstituante yaitu menetapkan dan mengubah UUD.

Perubahan kewenangan MPR yang sangat besar tersebut menyebabkan tidak tepat lagi memposisikan MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Rumusan baru tersebut di dalamnya mengandung dua asas sekaligus yaitu asas demokrasi dan asas negara hukum atau adanya unsur konstitusionalisme karena pelaksanaan kedaulatan ditundukkan kepada hukum dalam hal ini UUD sebagai hukum tertinggi.

MPR sebagai pemegang kedaulatan tunggal dari rakyat sudah tidak diakui lagi, karena rakyat telah menjalankan kedaulatannya dalam wujud kekuasaan pemerintahan negara yang disalurkan melalui lembaga-lembaga negara baik ditingkat pusat maupun di daerah. Meskipun demikian melalui pembicaraan tingkat tinggi di MPR ini masih menjadi terbuka semakin lebar, karena kehadirannya sangat dibutuhkan oleh rakyat. Untuk dapat memberi dasar-dasar pembahasan yang lebih komprehensif akan sangat relevan apabila menggunakan pendekatan yang tidak mendasarkan pada pendekatan yang deskriptif klasik, melainkan dipertimbangkan pula pendekatan proses dan cita negara serta jiwa bangsa, terutama nilai-nilai bernegara bangsa Indonesia berdasarkan falsafah Pancasila.

Kata Kunci : Penataan Kewenangan, MPR

Abstract

The arrangement of the state administration structure in Indonesia does not run well. This arrangement is relatively successful although it is limited to the establishment of institutions and they work in line with the given authorities. The main authority of the People's Consultative Assembly (MPR) according to the amended Constitution is as part of the constituent body namely determining and changing the Constitution.

The great change of authority of the People's Consultative Assembly causes that it is not appropriate anymore to position the People's Consultative Assembly as the full implementer of the people's sovereignty. The new formulation contains two principles at once namely democracy and law state or the existence of constitutionalism element since the implementation of the sovereignty is subdued to the law in this case is the Constitution as the highest law.

The People's Consultative Assembly as the sole holder of the sovereignty from the people is not recognize anymore since the people have conducted their own sovereignty in the form of the power of the state government distributed through state institutions either at the central or local level. However, any high level discussions in this Assembly are still open, since they are still needed by the people.

In order to be able to give basis for more comprehensive discussions, it is very relevant if the approach adopted does not base on a classical, descriptive approach, instead a process and state ideal and national soul approach especially the values of Indonesia state based on the Pancasila philosophy should be adopted.

Key words: Authority Design, the people's consultative assembly

PENDAHULUAN

Pengkajian terhadap organisasi dan kelembagaan negara dapat dimulai dengan mempersoalkan hakekat kekuasaan yang dilembagakan atau diorganisasikan ke dalam bangunan kenegaraan. Bagaimanakah prinsip kedaulatan rakyat selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, juga tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Dari segi kelembagaan, bagaimana prinsip kedaulatan rakyat diorganisasikan melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution* atau *division of power*). Namun bagaimanakah pemisahan kekuasaan yang bersifat horisontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi tersebut dapat terpola ke dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*). Memang dalam paham pemisahan kekuasaan, prinsip hubungan *checks and balances* antara poros-poros kekuasaan sebagai sesuatu yang mendasar dan utama.

Berpijak pada konstitusionalisme, prinsip pemisahan kekuasaan dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan negara sehingga diharapkan dapat menghindari terjadinya dominasi satu cabang kekuasaan atas kekuasaan yang lain, yang implikasinya memunculkan penindasan dan tindakan sewenang-wenang oleh penguasa. Pengaturan dan pembatasan kekuasaan menjadi ciri konstitusi, sehingga kemungkinan kesewenang-wenangan kekuasaan dapat dikendalikan dan diminimalkan. Di sisi lain hubungan kelembagaan yang saling mengontrol dan mengimbangi, membuka ruang bagi munculnya sengketa antar lembaga negara, khususnya sengketa kewenangan konstitusional.

Pendekatan kelembagaan tidak lagi heirarki struktural, melainkan fungsional, artinya lembaga negara dibedakan secara fungsi. Untuk itu, bagaimana konsepsi dan paradigma yang digunakan untuk memahami

lembaga negara. Misalnya bagaimana memahami pengertian lembaga negara dalam konteks sebagai alat perlengkapan negara, selanjutnya juga bagaimana memaknai eksistensi lembaga negara yang sesungguhnya dalam konteks bernegara.

Ditambah lagi masalahnya adalah keberadaan lembaga - lembaga negara yang dibentuk dan diadakan itu masih belum diletakkan dalam konsepsi ketatanegaraan yang lebih jelas menjamin keberadaan dan akuntabilitas mereka. Perubahan UUD 1945, sekalipun telah mengubah desain kelembagaan negara, belum mengakomodasi perkembangan pesat keberadaan lembaga negara. Padahal, beberapa lembaga negara yang dibentuk diluar ketentuan UUD seringkali disebut juga sebagai lembaga negara.¹ Untuk itu sebagai bagian dari rangkaian proses reformasi, penataan sistem kelembagaan negara pun harus dilakukan.

Ketidajelasan tersebut dapat mempengaruhi proses penataan kelembagaan negara dan penyelenggaraan pemerintahan secara demokratis. Untuk itu dalam konteks keberadaan lembaga negara ini di Indonesia dewasa ini, betapapun juga, perlu didudukkan pengaturannya dalam kerangka sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, dan sekaligus dalam kerangka pengembangan sistem hukum nasional yang lebih menjamin keadilan dan demokrasi di masa yang akan datang. Untuk memahami lembaga negara yang meliputi definisi, konsep dan pelembagaannya harus berpijak pada paradigma baru sistem ketatanegaraan yang telah diwujudkan dalam perubahan UUD 1945 sebagai manifestasi dari kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi.

¹ Pasal 3 UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), misalnya, menyebutkan Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan mana pun. Demikian juga, pasal 4 (2) UU No. 23/1999 tentang Bank Indonesia menegaskan bank tersebut sebagai lembaga negara yang independen, bebas mandiri dari ikut campur tangan pemerintah atau pihak-pihak lainnya.

Akhirnya dalam perspektif bernegara, penataan lembaga - lembaga negara tersebut harus mempunyai landasan pijak yang kuat dan paradigma jelas sehingga keberadaannya membawa kemanfaatan bagi kepentingan publik pada umumnya dan bagi penataan sistem ketatanegaraan pada khususnya.

Sedangkan terminologi 'sistem ketatanegaraan Republik Indonesia' haruslah menunjuk pada sistem ketatanegaraan yang berlaku di Indonesia.² Istilah sistem ketatanegaraan dipergunakan sebagai padanan untuk istilah konstitusional (*constitutional system*) yang lazim dipakai dalam berbagai literatur hukum konstitusi. Penggunaan istilah ini merupakan bentuk penyesuaian dengan peristilahan hukum tata negara yang merupakan terjemahan dari istilah *constitutional law* dalam berbagai literatur berbahasa Inggris. Hal ini sesuai dengan pendapat Phillips dan Jackson yang melihat konstitusi sebagai suatu "sistem". Menurut kedua penulis tersebut:³

The constitution of a state in abstract sense is the system of laws, customs, and conventions which define the composition and power of organs of the state and regulate the relations of the various state organs to one another and private citizens.

Dapat disimpulkan bahwa suatu konstitusi suatu negara merupakan sebuah sistem hukum, tradisi, dan konvensi yang kemudian membentuk suatu sistem konstitusi atau ketatanegaraan pada suatu negara.⁴

² I Gede Pantja Astawa, *Hak angket Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut UUD 1945*, Disertasi Universitas Padjadjaran, Bandung, 2000, hlm. 2-3. Bandingkan dengan Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, hlm. 2-3.

³ Phillips O Hood and Paul Jackson, *Constitutional and Administrative Law*, London: Sweet Maxwell, 1987, hlm. 5.

⁴ Bandingkan juga dengan konsep sistem ketatanegaraan menurut Jazim Hamidi: Sistem ketatanegaraan adalah suatu sistem yang terdiri dari beberapa sub-sistem: sub-sistem pertama mencakup organisasi negara, badan atau lembaga negara (termasuk di dalamnya mengenai hubungan antara lembaga negara, cara pengisian jabatan, dan pembagian kewenangannya),

Berkaitan dengan kewenangan lembaga negara yang berkorelasi dengan kewenangan organ negara, maka konsepsi tentang sistem hukum menjadi sangat penting dari perspektif konstitusi. Sistem hukum yang dimaksud adalah sistem hukum sebagai sebuah kesatuan hirarkis asas-asas, norma-norma, aturan-aturan, dan tradisi-tradisi hukum yang bersifat mengacu pada dirinya sendiri (*self-referential*), bersifat tertutup, koheren, dan logis dengan UUD sebagai aturan dasar dan tertinggi.⁵

Sistem ketatanegaraan dipahami sebagai perwujudan dari suatu UUD. Oleh karena itu, terdapat kaitan antara UUD, sistem ketatanegaraan, dan sistem hukum secara keseluruhan.

Karakter Bernegara Bangsa Indonesia.

Dalam kajian Hukum Tata Negara harus dibedakan antara teori negara dengan teori bernegara. Kalau teori negara yang menjadi titik pusat pembahasannya ialah wibawa, kekuasaan dari pemerintah, artinya membahas negara sebagai suatu struktur kekuasaan, mengapa seseorang atau sekelompok orang berkuasa atas suatu kelompok / paguyuban. Misalnya teori tentang pembenaran kekuasaan negara (*rechtsvaardigings theorie*), diantaranya ialah, teori teokrasi (*theocratieshe theorie*), teori

serta hubungan antara negara dengan warga negara. Sub-sistem yang lain menunjuk pada sistem penormaan yang berlaku (termasuk di dalamnya berkenaan dengan heirarki atas norma-norma itu antara sub-sistem yang satu dengan sub-sistem yang lain saling terkait dan mendinamisasikannya, sehingga terwujud suatu bangunan atau sistem yang disebut sistem ketatanegaraan Republik Indonesia; Jazim Hamidi, *Makna Dan Kedudukan Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung, 2005, hlm. 10-11.

⁵ Lord Llyod of Hamstead and M.D.A. Freeman, *Llyod's Introduction to Jurisprudence*, Stevens & Sons, London, 1985, hlm. 409-412; Donald E. Litowitz, *Postmodern Philosophy and Law*, Kansas University Press, Kansas, 1997, hlm. 22; Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russel and Russel, New York, 1973, hlm. 110-115; Lihat uraian yang lebih menyeluruh dan luas dalam Joseph Raz, *The Concept of a Legal System*, Oxford University Press, Oxford, 1970.

kekuasaan (*machten theorie*) dan lain-lain. Sedangkan teori bernegara lebih memusatkan perhatiannya pada wadah pengorganisasian diri dari suatu masyarakat / paguyuban bangsa. Negara dianggap sebagai wadah / perwujudan tempat masyarakat bangsa mengorganisasikan dirinya (*de staat is een figuur in dit volksgemeenschap zichzelf organiseren van het gemeenschapwezen*). Jellinek menamakan teori bernegara ini sebagai *staatbildung theorie*. Pada waktu membahas teori negara, dilihat dari sudut hukum sedangkan pada waktu membahas teori bernegara, dilihat dari sudut sosial dan filosofis.⁶

Jellinek dalam membahas ilmu negara umum, mengintroduksi teori dua segi (*zweiseiten theorie*). Teori ini meninjau negara dari dua sudut pandang, yaitu segi sosiologis dan segi yuridis. Segi sosiologis melihat negara sebagai suatu bangunan masyarakat atau negara sebagai suatu kebulatan (*ganzheit*), sedangkan segi yuridis melihat negara dalam strukturnya atau negara sebagai suatu bangunan hukum. Pendekatan yuridis (*legal entity - legal community*) ini sering disebut *allgemeine staats - rechtlehre*.⁷

Kedua sudut pandang itu tidak mungkin dipisahkan, karena satu dengan yang lainnya mempunyai keterikatan yang kuat. Artinya objek kajian yang sama dengan sudut pandang yang berbeda, tentu tidak mungkin untuk dipisahkan. Adalah tidak mungkin untuk membahas kekuasaan negara dari sudut hukum saja tanpa melihatnya juga dari sudut sosial-filosofis.⁸

⁶ Hendra Nurtjahjo, *Ilmu Negara: Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen*, Rajawali, Jakarta, 2005, hlm. 6-7.

⁷ Lihat Teuku Amir Hamzah dkk (ed.), *Ilmu Negara: Kuliah Padmo Wahjono*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Indo Hill Co, Jakarta, 2003, hlm. 21.

⁸ Azhary, *Teori Bernegara Bangsa Indonesia (Suatu Pemahaman tentang pengetahuan-pengertian dan asas-asas dalam Hukum Tata Negara*, Pidato pengukuhan diucapkan pada Upacara Penerimaan Jabatan sebagai Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta tanggal 26 Juli 1995, hlm. 3-4.

Sebagai contoh tidak akan dapat dipahami UUD suatu negara apabila hanya membaca teks dan penjelasannya saja. Harus dipelajari latar belakang sejarahnya, situasi dan kondisi pada saat UUD itu dibuat, dan yang paling penting ialah mengetahui jalan pikiran dari para pembuatnya. Oleh sebab itu apabila dikaji dengan ukuran-ukuran lain, sudah pasti kekeliruan pemahaman atau penafsiran yang keliru yang tidak sesuai dengan maksud dan jiwa dari UUD tersebut.

Undang-Undang Dasar yang merupakan hasil karya suatu bangsa, tentu dibuat dalam rangka merumuskan kehendak bangsa yang bersangkutan. Mengingat hal yang telah dikemukakan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa tidak akan ada satupun UUD yang sama dengan UUD negara lainnya. Kalaupun ada, hal tersebut hanya terbatas pada pengertian-pengertiannya saja (*formeel stelsel-matigheid*), sedangkan isinya (*materiele stelsel-matigheid*) dapat berbeda sesuai dengan nilai-nilai yang disetujui oleh bangsa tersebut dalam mengatur kehidupan bernegaranya.

Arti dari "pengertian-pengertian dasar" (*formeel stelsel-matigheid*) adalah hal-hal yang pada umumnya dipahami mempunyai arti yang sama. Sedangkan arti dari "sendi-sendi dasar" (*materiele stelsel-matigheid*) adalah hal-hal yang sama, namun karena pengaruh pandangan hidup dan kondisi masyarakat yang berlainan, isinya menjadi berbeda.

Untuk itu harus digunakan sendi-sendi dasar (pokok) kehidupan bernegara bangsa Indonesia sebagai dasar analisis. Sebagai contoh apabila analisis terhadap kewenangan lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan menggunakan ide demokrasi sebagai sendi bernegara, maka harus digunakan ide demokrasi yang ada dalam konstitusi Republik Indonesia, yaitu gagasan kedaulatan rakyat sebagaimana yang dipahami para penyusun konstitusi.⁹ Gagasan kekuasaan rakyat ini lazim

⁹ Dalam bahasa para *founding fathers*, gagasan ini juga dikenal dengan sebutan 'ide kerakyatan'.

dikenal dengan nama demokrasi Pancasila; demokrasi yang berdasarkan nilai lima sila; demokrasinya bangsa Indonesia.

Untuk itu bagaimanakah karakter bernegara bangsa Indonesia dan dimanakah dicari atau ditemukan teori bernegara bangsa Indonesia itu. Bangsa Indonesia telah menetapkan bahwa kehidupan bernegaranya diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu karakter bernegaranyapun harus dicari dalam UUD 1945. Karakter bernegara bangsa Indonesia yang tentunya merupakan suatu pandangan khas Indonesia yang tidak lepas dari pengaruh alam dan budaya Indonesia, suatu cara pandang yang berlandaskan falsafah dasar negara. Meskipun harus tetap dipahami bahwa karakter bernegara bangsa Indonesia ini tidak terlepas sama sekali dari teori bernegara pada umumnya, ia hanya merupakan pengkhususan, yaitu berupa teori bernegara umum yang teoritis dikaitkan dengan fakta nyata kehidupan berkelompok bangsa Indonesia dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Dengan demikian analisis mengenai kewenangan lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan ini mengacu pada pemahaman atas teori bernegara bangsa Indonesia. Karakter bernegara khusus bangsa Indonesia ini merupakan hasil refleksi dari teori bernegara pada umumnya (*algemeine staatslehre*). Teori bernegara ini dapat dikatakan sebagai ‘akulturasi’ teori bernegara yang berasal dari Eropa Barat dengan pandangan hidup, sejarah, nuansa psikopolitik, dan keadaan hukum konstitusi negara Republik Indonesia.¹⁰

Hakekat Alat Perlengkapan Negara (*Die Staatsorgane*).

Secara definitif, alat-alat kelengkapan suatu negara atau yang lazim disebut sebagai lembaga negara adalah institusi-institusi yang

dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara.¹¹ Berdasarkan teori-teori klasik mengenai negara setidaknya terdapat beberapa fungsi penting seperti fungsi membuat kebijakan perundang-undangan (fungsi legislatif), fungsi melaksanakan peraturan atau fungsi penyelenggaraan pemerintahan (fungsi eksekutif), dan fungsi mengadili (fungsi yudisial).

Teori yang seringkali menjadi rujukan ‘teori fungsi dan organ negara’ adalah trias politica (tri praja). Teori ini dibuat agar kekuasaan tidak terpusat pada satu tangan atau satu institusi tertentu. Kekuasaan harus dipilah menjadi tiga fungsi besar agar dapat saling ‘mengawasi’ (*check*) dan saling ‘mengimbangi’ (*balances*) dalam operasionalisasi kekuasaan yang real. Dengan demikian, kekuasaan dapat dibatasi sesuai dengan fungsinya dan dapat dikontrol secara internal oleh lembaga lain yang sederajat, maupun secara eksternal oleh rakyat sebagai konstituen real yang diwakili oleh lembaga-lembaga negara tersebut.

Untuk itu alat kelengkapan negara berdasarkan teori-teori negara tersebut, meliputi kekuasaan eksekutif, dalam hal ini dapat presiden atau perdana menteri atau raja, kekuasaan legislatif, dalam hal ini dapat disebut parlemen atau dengan nama lain seperti dewan perwakilan rakyat, dan kekuasaan yudikatif seperti Mahkamah Agung atau *Supreme Court*. Setiap alat kelengkapan negara tersebut dapat memiliki organ-organ lain untuk membantu pelaksanaan fungsinya. Kekuasaan eksekutif, misalnya, dibantu wakil dan menteri-menteri yang memimpin satu departemen tertentu. Meskipun demikian, dalam kenyataannya, tipe-tipe lembaga negara yang diterapkan setiap negara berbeda-beda sesuai dengan perkembangan sejarah politik kenegaraan dan juga sesuai dengan kebutuhan masyarakat di negara yang bersangkutan.

¹⁰ Istilah ‘akulturasi’ ini digunakan oleh Padmo Wahjono untuk menggambarkan adanya suatu perpaduan atau penyesuaian keilmuan dalam lapangan ilmu pengetahuan mengenai negara, antara lain yang berkembang di Eropa dan di Indonesia sendiri. Lihat Teuku Amir Hamzah, *Op. Cit.*, hlm.1.

¹¹ Moh. Kusnardi dan Bintang Saragih, *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000, hlm. 241.

Filosofinya adalah alat perlengkapan ini untuk merealisasikan tujuan dan keinginan-keinginan negara (*staatswill*). Sesuai dengan perkembangan zaman, fungsi-fungsi negara kemudian dielaborasi lagi menjadi tugas-tugas detail kenegaraan sehingga jabaran dari tujuan negara menjadi fungsi-fungsi ini dikonkretkan dalam bentuk tugas-tugas kenegaraan yang cakupannya sedemikian banyak. Kemudian semakin kompleks kegiatan kenegaraan modern, maka semakin banyak lembaga atau alat perlengkapan yang dibutuhkan. Alat perlengkapan atau lembaga yang ditentukan melalui konstitusi seringkali tidak lagi mampu menampung tugas-tugas spesifik yang umumnya membutuhkan independensi dan profesionalitas dalam pelaksanaannya. Dengan demikian, pembentukan alat perlengkapan negara atau organ (lembaga) baru merupakan *condition sine qua non* bagi pertumbuhan negara.

Secara konseptual, tujuan diadakannya lembaga-lembaga negara atau alat-alat kelengkapan negara adalah selain untuk menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan. Dengan kata lain, lembaga-lembaga itu harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara atau istilah yang digunakan Sri Soemantri adalah *actual governmental process*.¹² Jadi, meskipun dalam prakteknya tipe lembaga-lembaga negara yang diterapkan setiap negara berbeda-beda, secara konsep lembaga-lembaga tersebut harus bekerja dan memiliki relasi sedemikian rupa sehingga membentuk suatu kesatuan untuk merealisasikan secara praktis fungsi negara dan secara ideologis mewujudkan tujuan negara.

Dengan demikian untuk menganalisis kewenangan lembaga negara digunakan teori alat perlengkapan negara dalam konteks pengertian organ atau lembaga negara dengan beragam istilah yang berkembang. Selanjutnya

dalam bingkai sistem ketatanegaraan, maka analisis mengenai anatomi dan tipologi dari organ negara akan digunakan dalam penelitian ini.

Prinsip trias politica ini dilaksanakan dengan sistem *checks and balances* yang pengertiannya sebagai berikut:¹³

“system that ensure that for every power in government there is an equal and opposite power placed in separate branch to restrain that force... checks and balances are the constitutional controls whereby separate branches of government have limiting powers over each others so that no branch will become supreme.

Dengan demikian dalam menetapkan fungsi-fungsi dan tugas-tugas harus mengacu kepada tujuan negara yang termuat dalam konstitusi. Dari tujuan dasar ini kemudian ditetapkan fungsi-fungsi; dari fungsi-fungsi ini kemudian dijabarkan ke dalam tugas-tugas; dari tugas-tugas ini kemudian dibentuk organ-organ (lembaga) pelaksanaannya. Lembaga-lembaga negara dan pemerintahan sehari-hari dapat *disetting* sesuai dengan tujuan dasar negara.¹⁴

Dalam teori organisasi, target utamanya adalah efektif, efisien, dan berkeadilan. Pelaksanaan satu fungsi atau satu tugas tidak selalu harus ditempatkan pada hanya satu organ kelembagaan saja. Kajian detail tentang tugas-tugas pemerintahan yang mengacu pada satu fungsi tertentu perlu dilakukan agar penataan organisasi lembaga-lembaga negara dapat berjalan menuju pemenuhan tujuan dasar negara secara efisien dan tidak tumpang tindih.

Pertama-tama, dalam hal ini berpangkal pada organ yang mempunyai fungsi tertentu yaitu negara sebagai *gezagsorganisatie*. Artinya organ itu digantungkan dari fungsi negara. Kalau mengambil teori fungsi negara dari Montesquieu, maka ada tiga fungsi dari

¹² Sri Soemantri, 1986, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung, Alumni.

¹³ L. Berman, *Approaching Democracy*. 1999, hlm. 58. dalam: *Ibid.*, hlm. 25.

¹⁴ Hendra Nurtjahjo. *Ilmu Negara.....Op.Cit.*, hlm. 71-73.

tiga organ. Ajaran Montesquieu ini sudah tidak dapat dipertahankan lagi, karena ia tidak memisahkan antara fungsi dan organ, karena satu organ mungkin memiliki lebih dari satu fungsi.¹⁵ Pembagian fungsi menurut Montesquieu ini tidak dapat dipakai lagi, sehingga masih harus menggabungkan pembagian fungsi negara ini dengan pembagian dari Goodnow, yaitu organ yang terdiri dari *policy making* dan *policy executers*. Dengan demikian pembagiannya adalah terdapat organ-organ politis atau jabatan politis dan organ-organ atau jabatan-jabatan yang didasarkan pada keahlian. Dan kalau dihubungkan dengan pandangan sarjana lain yaitu dari Rowse yang membaginya atas: (a) *political framework* (jabatan politik) dan; (b) *administrative framework* (jabatan administratif).

Demikian juga mengenai alat-alat perlengkapan negara ini, maka secara historis dihubungkan dengan tujuan negara masing-masing. Tetapi ahli-ahli hukum tidak puas dengan hal itu, karena teori-teori historis kurang menerangkan hal sebenarnya, karena itu ia menganalisis dari segi hukum, yaitu meninjau bagaimana struktur alat-alat perlengkapan negara secara yuridis, jadi ini semua tetap berpangkal pada negara sebagai organisasi. Kalau berpaham pada Jellinek, maka tidak akan memperoleh penyelesaian mengenai kriteria yang tepat untuk membagi organ negara. Tetapi kalau berpaham pada Hans Kelsen, maka Hans Kelsen hanya melihat normanya, menurut Herman Heller negara sebagai organ dari orang-orang tertentu yang seolah-olah mewakilkan keseluruhan wewenang dalam melaksanakan kepentingan umum, maka organisasi yang menyelenggarakan tugas-tugas tertentu ialah negara. Artinya negara merupakan organisasi jabatan, secara yuridis organ negara itu merupakan organisasi jabatan.

Akhirnya negara hukum pada dasarnya merupakan negara yang menolak melepaskan kekuasaan tanpa kendali. Negara yang pola

hidupnya berdasarkan hukum yang adil dan demokratis, sehingga kekuasaan negara di dalamnya, harus tunduk pada “aturan main”. Salah satu wujud aturan main tersebut adalah adanya landasan legal-yuridis yang jelas dan menjadi “aturan main” terhadap semua anasir yang berada dalam negara, termasuk terhadap lembaga-lembaga negara. Sesuai dengan asas negara hukum, setiap penggunaan wewenang harus mempunyai dasar legalitasnya.¹⁶

Norma-norma hukum yang berlaku dalam masyarakat dapat dilihat dari beberapa sudut pandang, salah satunya hierarki norma hukum. Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum bahwa norma-norma hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan. Suatu norma yang lebih rendah berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu dasar (*Grundnorm*).¹⁷

Filosofi 'Permasyarakatan' Sebagai Dasar Penyelenggaraan Negara.

Hampir tidak ada hal yang sama dan serupa dari hukum tata negara suatu bangsa dibandingkan dengan hukum tata negara bangsa yang lain.¹⁸ Perbedaan itu disebabkan oleh tidak samanya sejarah dan latar belakang suatu

¹⁶ Firmansyah Arifin dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005, Jakarta, hlm. 63.

¹⁷ Hans Kelsen dalam Maria Farida Indriati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm. 25.

¹⁸ Apabila diperhatikan teori-teori hukum tata negara, maka akan ditemukan teori-teori hukum tata negara dari para ahli hukum tata negara bagi hukum tata negaranya masing-masing. Teori hukum tata negara Belanda dikemukakan oleh pakar hukum tata negara Belanda, teori hukum tata negara Inggris dikemukakan oleh pakar hukum tata negara Inggris, teori hukum tata negara Rusia oleh pakar hukum tata negara Rusia. Dan setiap hukum tata negara dari suatu negara atau bangsa menunjukkan adanya sifat atau ciri-ciri dari bangsa yang bersangkutan.

¹⁵ Ajaran van Vollenhoven dengan catur prajanya.

bangsa juga oleh kepribadian yang dimiliki oleh setiap bangsa. Logemann membedakan asas formal (*formele stelselmatigheid*) dan asas material (*materiele stelselmatigheid*) dalam hukum tata negara.¹⁹

Bahwa hukum (termasuk hukum tata negara) terdiri atas dua unsur,²⁰ yaitu unsur kerohanian yang bersifat abstrak dan unsur lingkungan yang bersifat nyata. Unsur kerohanian disebut sebagai unsur ideal dan bersumber pada pikiran manusia. Sebagai bangunan hukum, unsur ideal ini dikenal sebagai pengertian-pengertian. Karena bersumber pada pikiran manusia, maka pengertian-pengertian bersifat umum (universal) dan tetap.²¹

Sedangkan unsur yang kedua ialah unsur yang bersifat nyata yaitu alam dan lingkungan di manapun di dunia manusia itu hidup. Herman Heller menyebutnya sebagai unsur alam dan budaya setempat. Karena alam dan lingkungan hidup manusia termasuk nilai-nilai, kepribadian, tradisi di mana manusia hidup itu berbeda-beda, maka hasilnya berbeda satu dengan yang lainnya. Unsur ini disebut sebagai asas-asas. Itulah sebabnya dimungkinkan terjadi perbedaan dalam asas-asas, misalnya asas demokrasi dari suatu bangsa tidak sama dengan bangsa lainnya. Dunia Barat dalam demokrasinya lebih memberi bobot pada kebebasan sedangkan Dunia Timur lebih memberikan bobot pada persamaan. Jadi meskipun pengertiannya sama yaitu demokrasi, tetapi isinya berbeda, hal ini tergantung pada asas-asas yang dianggap demokratis.²²

Artinya bahwa mengenai pengertian-pengertian (*formele stelselmatigheid*) dapat saja bersifat universal, misalnya bentuk negara republik, tetapi bagaimana isinya (materi) dapat saja berbeda. Bagaimana suatu bangsa dari negara republik mengangkat Presiden, selalu apa kekuasaan yang melekat dalam jabatan Presiden, lebih luas lagi bagaimana suatu bangsa mengatur kehidupan bernegaranya, semuanya itu tergantung pada bangsa itu sendiri, yang kesemuanya itu biasanya diatur dalam hukum tata negara (positip).

Teori perjanjian masyarakat (*social contract-pactum unionis*) dalam arena hukum tata negara²³ yang menempatkan hakikat negara "sebagai pelindung dari hak-hak asasi manusia" di mana negara sebagai pelaksana dari kehendak umum (*volente generale*). Sementara itu, Hans Kelsen menyatakan hakikat negara sebagai "penjelmaan tata hukum nasional" *personificatie van het rechtorde* karena eksistensi negara tampak dari adanya bangunan sistem hukum yang berlaku dalam mengatur kehidupan komunitas bangsa tersebut.²⁴ Di sisi lain Padmo Wahjono, mengenai sifat hakekat negara ini membedakan dalam tiga cara pandang. Cara pandang yang individualistik yang mengutamakan orang seorang lebih daripada paguyuban masyarakat atau bangsanya. Cara pandang golongan atau kelas yang menganggap negara sebagai alat suatu golongan/kelas untuk menindas golongan/kelas lebih daripada perorangan. Sedangkan cara pandang integralistik yang meski mengutamakan paguyuban masyarakat namun

¹⁹ J. H. A. Logemann, penerjemah: Makkatutu dan J.C. Pangkorego, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Penerbit Ichtiar Baru-Van Hoeve, Jakarta, 1975, hlm. 82-83.

²⁰ Azhary, *Teori Bernegara....Op. Cit.*, hlm. 2-3.

²¹ Sebagai contoh pengertian bentuk negara "Republik" ialah negara yang dikepalai oleh Presiden, bukan oleh Raja.

²² Masalah asas-asas dalam demokrasi; Lihat: Aidul Fitriadi Azhari, *Penafsiran Konstitusi Dan Implikasinya Terhadap Pembentukan Sistem Ketatanegaraan Demokrasi Atau Otokrasi (Studi Tentang Penafsiran UUD*

1945 dan Pergulatan Mewujudkan Demokrasi di Indonesia), Disertasi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.

²³ Lihat pendapat John Locke yang dimuat dalam *Man and The State: The Political Philosophers*, 1953. hlm. III yang dikutip oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, Jakarta, 1983, hlm 122.

²⁴ Lihat penjelasan Padmo Wahjono dalam: *Negara Republik Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 1986, hlm. 54.

harkat dan martabat manusia orang seorang tetap dihargai.²⁵

Perspektif historis, dengan berlakunya UUD 1945 telah terbentuk beberapa sistem ketatanegaraan yang memiliki perbedaan satu sama lain.²⁶ Perbedaan tersebut bukan hanya menyangkut perbedaan struktur ketatanegaraan yang berupa sistem presidensial atau parlementer, tetapi berkenaan pula dengan aspek-aspek substansial yang menyangkut paradigma, konsep, dan implementasi nilai-nilai demokrasi dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia.²⁷

Faktor yang dapat menyebabkan terjadinya perbedaan sistem ketatanegaraan tersebut, seperti adanya faktor politik, sosial, kebudayaan ataupun kepemimpinan. Termasuk dalam kaitannya dengan UUD 1945 sebagai sebuah konstitusi tertulis, perbedaan sistem ketatanegaraan tersebut disebabkan pula oleh adanya penafsiran yang berbeda terhadap makna demokrasi yang terkandung dalam UUD 1945.²⁸

Terjadinya negara Republik Indonesia secara teoretis-historis, baik primer maupun

sekunder, dapat dipahami dalam konteks permusyawaratan ini. Pada awalnya komunitas suku-suku bangsa Indonesia hidup dalam suatu bentuk kelompok-kelompok kekeluargaan (*genossenschaftsgemeinschaft*), kemudian muncul wilayah-wilayah yang diperintah oleh kerajaan-kerajaan kecil hingga kerajaan besar yang memiliki kekayaan yang luar biasa (*reick-rijk*), kemudian kelompok-kelompok kehidupan bersama di Nusantara ini memunculkan kesadaran bersama sebagai bangsa melalui Kongres Pemuda 1928, ini merupakan embrio memasuki tahap 'negara-bangsa' (*staat-state*). Tahap selanjutnya adalah terbentuknya suatu *nation state* di mana rakyat Indonesia memegang kekuasaan tertinggi; rakyat berdaulat (*democratische natie*). Melalui proklamasi kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, dan perjuangan panjang perjanjian Linggarjati, Roem-Royen, Konferensi Meja Bundar, dan diplomasi internasional, pada akhirnya negara republik Indonesia diakui keberadaannya sebagai subjek hukum internasional yang baru; sebagai negara baru yang sederajat dengan negara-negara lainnya dalam komunitas internasional.

Pada masa pemerintahan Soekarno yang memperkenalkan doktrin demokrasi terpimpin, Republik Indonesia dianggap telah memasuki tahap efisiensi demokrasi. Namun, berbagai pengamat politik menyebut masa ini sebagai kediktatoran rezim Soekarno, demikian pula pada masa pemerintahan Soeharto, banyak yang menilai demokrasi Pancasila masuk dalam bayang-bayang kekuasaan besar Soeharto (*diktatur-dictatorship*).

Bentuk penyimpangan ini tidak perlu dianggap sebagai perkembangan selanjutnya dari konstruksi *democratische-natie*, tetapi merupakan anomali sejarah suatu bentuk penyelewengan kedaulatan rakyat, dari *the rule of law and the people* menjadi *the rule of law*. Walaupun tampaknya sebagai pelaksanaan *the rule of law*, sejatinya adalah *the rule of man*. Bentuk akhir yang terus diperjuangkan adalah bentukan negara hukum yang demokratis dan

²⁵ Padmo Wahjono, *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Ketatanegaraan*, dalam Seminar 'Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa, dan Bernegara', BP-7 Pusat, Jakarta, 1989, hlm. 8; sebagaimana dikutip A. Hamid S. Attamimi, *Peranan...Op. Cit.*, hlm. 90.

²⁶ Periode I yang merupakan masa berlakunya UUD 1945 putusan PPKI (18 Agustus 1945 – 27 Desember 1945) dengan sistem ketatanegaraan diktator-konstitusional dan demokrasi parlementer; periode II masa UUD 1945 hasil dekrit Presiden 5 Juli 1959 (5 Juli 1959 – 19 Oktober 1999) sistem Demokrasi Terpimpin, Demokrasi Pancasila (Orde Baru), dan periode III masa UUD 1945 hasil perubahan (19 Oktober 1999 – sekarang) sistem demokrasi pasca perubahan UUD 1945. Lihat: J.C.T. Simorangkir, *Penetapan UUD Dilihat Dari Segi Hukum Tata Negara Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1984, hlm. 238. Untuk pembagian sistem ketatanegaraan lihat: Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986; Jimly Ashiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Kostitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994.

²⁷ Yusril Ihza Mahendra, *Politik dan Perubahan Tafsir atas Konstitusi*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, Sabtu 25 April 1998, hlm. 9.

²⁸ Aidul Fitriaciada Azhari, *Op. Cit.*, hlm. 1-5.

atau negara demokrasi yang berdasarkan hukum.

Cita Negara Pancasila: Pilihan Bagi Negara Republik Indonesia.

Cita negara Pancasila menempatkan Pancasila sebagai penyangga negara hukum di Indonesia atau disebut juga negara hukum Pancasila²⁹ atau negara hukum berdasarkan Pancasila³⁰. Dalam cita negara Pancasila terkandung Pancasila sebagai filsafat politik yang mendasari negara Republik Indonesia³¹ dan dasar etis penyelenggaraan negara Republik Indonesia³² atau Pancasila sebagai landasan moral pemerintahan Indonesia,³³ serta Pancasila sebagai identitas budaya.³⁴

Cita negara ini termuat dalam Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945, yang disahkan dalam sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945 dan dinyatakan berlaku kembali sebagai suatu keutuhan UUD 1945 dengan Dekrit Presiden, 5 Juli 1959.³⁵

Cita negara Pancasila mendapatkan pengakuan dalam pembukaan UUD 1945, berupa lima asas pokok yang dinamakan Pancasila sebagai landasan filosofisnya dan tujuan negara (alinea IV Pembukaan UUD

1945) sebagai arah sasarannya. Tatanan kenegaraan yang mewujudkan negara Republik Indonesia sesuai kehendak negara Pancasila sebagai wahana untuk menciptakan kesejahteraan rakyat Indonesia. Asas kebijakan untuk mewujudkannya terutama dalam pasal 27 ayat (2) dan pasal 33 UUD 1945 yang secara normatif harus menjadi acuan dalam penyelenggaraan negara. Oleh karenanya, kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia harus juga diletakkan dan dibangun dalam konstelasi cita negara tersebut.³⁶

Pengaturan dalam UUD 1945 juga menemukan negara Republik Indonesia merupakan negara kesatuan yang konstitusional (pasal 1 ayat 1), negara yang menghendaki pemerintahan yang demokratis (pasal 5 ayat 1) jis. pasal 20 ayat (1), pasal 23 ayat (1), pasal 24 ayat (2), pasal 6 ayat (2) dan sebagainya. Selain itu dalam penjelasan UUD 1945 dirumuskan bahwa “Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (rechtstaat)”. Ini berarti bahwa tatanan politik yang dikehendaki adalah tatanan yang dijiwai dan yang mengacu pada asas kepastian hukum yang mengimplikasikan asas legalitas dan asas-asas yang menjamin keutuhan tatanan hukum, asas persamaan yang mengimplikasikan asas kebebasan, asas demokrasi dan asas pemerintahan (pengembangan kekuasaan publik) berfungsi mengabdikan kepada rakyat.³⁷

Artinya dapat disimpulkan bahwa negara Republik Indonesia yang diperjuangkan untuk diwujudkan adalah negara Pancasila dengan ciri-ciri berikut ini.³⁸

1. Negara Pancasila adalah negara hukum, yang didalamnya semua penggunaan kekuasaan harus selalu ada landasan hukumnya dan dalam kerangka batas-batas yang ditetapkan oleh hukum. Jadi,

²⁹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm.5.

³⁰ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1987, hlm.147.

³¹ Franz Magnis-Suseno, *Kuasa dan Moral*, P.T. Gramedia, Jakarta, 1986. hlm.109.

³² *Ibid.*, hlm.109.

³³ Ateng Syarifudin, *Memantapkan Pemerintahan Yang Bersih Kuat dan Berwibawa*, Tarsito, Bandung, 1982, hlm.15.

³⁴ Eka Darmaputera, *Pancasila Identitas dan Modernitas, Tinjauan Etis dan Budaya*, PT. BPK Gunung Mulia, Jakarta, 1982. hlm. 145.

³⁵ Cita negara ini juga telah diterima dan diakui dalam: *Seminar Nasional Temu Kenal Cita Hukum dan Penerapan Asas-Asas Hukum Nasional*, 22-24 Mei 1995. Seminar ini berhasil merumuskan bahwa “...Pancasila merupakan cita bangsa dan negara yang tertinggi yang menjadi landasan filosofis dan ideologi negara, pandangan dan tujuan hidup (*lebensanschauung*) bangsa, cita negara (*staatsidee*) dan dasar negara,”. *Majalah Hukum Nasional Edisi Khusus 50 Tahun Pembangunan Nasional*, No. 1 Tahun 1995, Pusat Dokumentasi Hukum Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, hlm.163.

³⁶ B. Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Fundasi dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1996, hlm.55.

³⁷ *Ibid.*, hlm.57.

³⁸ *Ibid.*

pemerintahan yang dikehendaki adalah pemerintahan berdasarkan, dengan dan oleh hukum.

2. Negara Pancasila itu adalah negara demokrasi yang dalam seluruh kegiatan menegaranya selalu terbuka bagi partisipasi rakyat, yang di dalamnya pelaksanaan kewenangan dan penggunaan kekuasaan publik harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat.
3. Negara Pancasila adalah organisasi seluruh rakyat yang menata diri secara rasional untuk dalam kebersamaan berikhtiar dalam kerangka dan melalui tatanan kaidah hukum yang berlaku mewujudkan kesejahteraan lahir batin bagi seluruh rakyat dengan selalu mengacu pada nilai-nilai martabat manusia dan Ketuhanan Yang Maha Esa.

Di dalam perkembangan ketatanegaraan RI, berkaitan dengan sistem kelembagaan negara maka pemaknaan Pancasila sebagai cita negara RI menjadi semakin terbuka.³⁹ Pemaknaan atas Pancasila tidak lagi bersifat hegemonik sebagaimana, pada masa Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru, tetapi juga tidak sepenuhnya lepas dari maksud para perumus UUD 1945.⁴⁰

Meskipun harus tetap diakui dan dipahami terdapat Liberalisasi makna Pancasila yang tercermin kemudian dalam pluralitas asas partai politik yang tidak lagi menggunakan Pancasila sebagai satu-satunya asas. Oleh karena itu, misalnya pada masa transisi ini muncul partai yang berasaskan Islam, berasaskan nasionalisme / kebangsaan,

³⁹ Terdapat liberalisasi makna Pancasila, tetapi dalam kedudukan sebagai dasar negara. Pancasila menjadi ideologi terbuka yang bersifat multi tafsir. Pemaknaan atas Pancasila tidak lagi didominasi oleh negara, tetapi secara bebas dan terbuka dilakukan oleh masyarakat sesuai dengan perspektif rakyat; Lihat: Aidul Fitriciada Azhari, *Penafsiran Konstitusi....Op. Cit.*, hlm. 528.

⁴⁰ Berkenaan dengan dasar negara misalnya, Ketetapan MPR No. XVIII/MPR/1998 menafsirkan dengan pola kontekstualisasi nilai dasar yang mengacu pada rumusan teks dalam Pembukaan UUD 1945 dan secara preferensial pada pemikiran Bung Karno, tetapi secara hermeneutik dipahami dalam pengertian yang substansial sebagai nilai-nilai moral yang bersifat netral dan universal. Implikasi dari pola penafsiran tersebut adalah terbentuknya demokrasi konstitusional; *Ibid.*

berasaskan sosialisme, dan sebagainya yang kesemuanya merupakan mozaik ideologi yang menyusun sistem ketatanegaraan Indonesia yang berdasarkan prinsip liberalisasi dan pluralitas politiknya yang merupakan sistem demokrasi konstitusional.

Penutup

Berdasarkan kajian sistem ketatanegaraan RI yang berlandaskan pada filosofi dan karakter serta cita Negara Bangsa Indonesia, maka sangat perlu dipertimbangkan kembali untuk mengkaji secara lebih komprehensif kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga dan forum 'Permusyawaratan' Bangsa Indonesia. Penataan kewenangan harus dilakukan untuk menyeimbangkan penerapan prinsip-prinsip bernegara kedalam sistem penyelenggaraan Negara, agar tidak berada pada sudut yang ekstrem sebagai lembaga yang supreme, ataupun sebaliknya juga jangan sampai menjadi disfungsional dalam penyelenggaraan negara. Dengan demikian mutlak diperlukan 'cetak biru' (*blue print*) yang jelas dan baku dalam penataan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga Negara dalam kerangka sistem kelembagaan Negara RI. Untuk itu perlu dikaji secara lebih mendalam dari berbagai aspek, baik secara fungsional, struktural, maupun organisatoris bernegara dengan acuan karakter bernegara bangsa Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Aidul Fitriciada Azhari, 2005, *Penafsiran Konstitusi Dan implikasinya Terhadap Pembentukan Sistem Ketatanegaraan Demokrasi Atau Otokrasi (Studi Tentang Penafsiran UUD 1945 dan Pergulatan Mewujudkan Demokrasi di Indonesia)*, Disertasi Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Ateng Syarifudin, 1982, *Memantapkan Pemerintahan Yang Bersih Kuat dan Berwibawa*, Tarsito, Bandung.

- Azhary, *Teori Bernegara Bangsa Indonesia (Suatu Pemahaman tentang pengetahuan-pengertian dan asas-asas dalam Hukum Tata Negara*, Pidato pengukuhan diucapkan pada Upacara Penerimaan Jabatan sebagai Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta tanggal 26 Juli 1995.
- B. Arief Sidharta, 1996, *Refleksi Tentang Fundasi dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung.
- Donald E. Litowitz, 1997, *Postmodern Philosophy and Law*, Kansas University Press, Kansas.
- Eka Darmaputera, 1982, *Pancasila Identitas dan Modernitas, Tinjauan Etis dan Budaya*, PT. BPK Gunung Mulia, Jakarta.
- Firmansyah Arifin dkk, 2005, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.
- Franz Magnis-Suseno, 1986, *Kuasa dan Moral*, P.T. Gramedia, Jakarta.
- Hans Kelsen, 1973, *General Theory of Law and State*, Russel and Russel, New York.
- Hendra Nurtjahjo, 2005, *Ilmu Negara: Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen*, Rajawali, Jakarta.
- I Gede Pantja Astawa, 2000, *Hak angket Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut UUD 1945*, Disertasi Universitas Padjadjaran, Bandung.
- Ismail Suny, 1986, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta.
- Jazim Hamidi, 2005, *Makna Dan Kedudukan Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung.
- J.C.T. Simorangkir, 1984, *Penetapan UUD Dilihat Dari Segi Hukum Tata Negara Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta.
- J. H. A. Logemann, penerjemah: Makkatutu dan J.C. Pangkorego, 1975, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Penerbit Ichtiar Baru-Van Hoeve, Jakarta.
- Jimly Ashiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Kostitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar
- Joseph Raz, 1970, *The Concept of a Legal System*, Oxford University Press, Oxford.
- Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, 1993, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Lord Llyod of Hamstead and M.D.A. Freeman, 1985, *Llyod's Introduction to Jurisprudence*, Stevens & Sons, London, 1985.
- Moh. Kusnardi dan Bintang Saragih, 2000, *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Maria Farida Indriati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, Jakarta.
- Padmo Wahjono, 1986, *Negara Republik Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.

- Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya.
- Majalah Hukum Nasional Edisi Khusus 50 Tahun Pembangunan Nasional*, No. 1 Tahun 1995, Pusat Dokumentasi Hukum Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta.
- Philips O Hood and Paul Jackson, *Constitutional and Administrative Law*, London: Sweet Maxwell.
- Sjachran Basah, 1987, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Sri Soemantri, 1986, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung, Alumni.
- Teuku Amir Hamzah dkk (ed.), 2003, *Ilmu Negara: Kuliah Padmo Wahjono*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Indo Hill Co, Jakarta.
- Yusril Ihza Mahendra, *Politik dan Perubahan Tafsir atas Konstitusi*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, Sabtu 25 April 1998.