

**TESIS**

**KEWENANGAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
DALAM MENGUBAH DAN MENETAPKAN UNDANG-UNDANG  
DASAR SETELAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR  
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**



FAISALDUS YONAS BO'A

NPM: 145202254

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA

2017



UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA  
**PROGRAM PASCASARJANA**  
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

---

**PERSETUJUAN TESIS**

Nama : FAISALDUS YONAS BO'A  
Nomor Mahasiswa : 145202254/PS/MIH  
Konsentrasi : Hukum Ketatanegaraan  
Judul Tesis : **KEWENANGAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM MENGUBAH DAN MENETAPKAN UNDANG-UNDANG DASAR SETELAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

Nama Pembimbing	Tanggal	Tanda Tangan
1. Prof. Dr. Drs. Paulinus Soge, S.H., M.Hum.	<u>20-2-2017</u>	
2. Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum.	<u>23-2-2017</u>	



UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA  
**PROGRAM PASCASARJANA**  
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

**PENGESAHAN UJIAN TESIS**

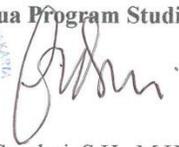
Nama : Faisaldus Yonas Bo'a  
Nomor Mahasiswa : 145202254/PS/MIH  
Konsentrasi : Hukum Ketatanegaraan  
Judul Tesis **KEWENANGAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM MENGUBAH DAN MENETAPKAN UNDANG-UNDANG DASAR SETELAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

Telah diuji dan dinyatakan lulus di hadapan Dewan Penguji pada tanggal 21 Maret 2017.

Dewan Penguji	Nama	Tanda Tangan
1. Ketua	: Prof. Dr. Drs. Paulinus Soge, S.H., M.Hum.	
2. Anggota	: Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum.	
3. Anggota	: Dr. G. Sri Nurhartanto, S.H., LL.M.	



**Ketua Program Studi:**

  
Dr. E. Sundari, S.H., M.Hum.

## KEASLIAN PENULISAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Faisaldus Yonas Bo'a

No. Mhs : 145202254

Dengan ini menyatakan bahwa:

1. Tesis ini adalah asli hasil karya saya sendiri dan belum pernah diajukan sebagai persyaratan untuk mendapatkan gelar akademik (magister hukum), baik di Universitas Atma Jaya Yogyakarta maupun di perguruan tinggi lainnya.
2. Tesis ini adalah murni gagasan, rumusan dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali atas arahan dari Tim Dosen Pembimbing.
3. Seluruh informasi yang dimuat dalam Tesis ini yang berasal dari penulis lain telah diberikan penghargaan dengan menyebut nama pengarang, judul buku atau tulisan aslinya, dan dicantumkan dalam daftar pustaka.

Yogyakarta, 2017

Faisaldus Yonas Bo'a

## ABSTRAK

Penelitian ini berjudul Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Mengubah Dan Menetapkan Undang-Undang Dasar Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam penelitian ini, terdapat tiga rumusan masalah yaitu: *Pertama*, bagaimana kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam mengubah UUD setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945. *Kedua*, kendala-kendala MPR dalam mengubah dan menetapkan UUD setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945. *Ketiga*, upaya-upaya MPR dalam melaksanakan kewenangan mengubah dan menetapkan UUD setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisa ketiga persoalan tersebut.

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normative dan pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan historis, pendekatan perbandingan dan pendekatan politik hukum. Bahan data yang digunakan adalah data bersumber pada dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Sumber data diperoleh dari hasil penelitian langsung di lapangan melalui wawancara dengan narasumber serta bahan-bahan hukum. Proses berpikir dalam penelitian ini adalah proses berpikir deduktif. Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah Teori Efektivitas dan Teori Kewenangan. Hasil penelitian dalam penulisan tesis ini adalah *pertama*, kewenangan MPR dalam mengubah dan menetapkan UUD setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 belum dapat dilaksanakan kembali. *Kedua*, kendala MPR dalam melaksanakan kewenangan mengubah dan menetapkan UUD adalah prosedur perubahan dalam Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945, lemahnya dukungan partai politik terhadap parlemen dan tidak proporsionalnya keanggotaan dan kewenangan antara DPR dan DPD. *Ketiga*, upaya yang dilakukan MPR untuk dapat melaksanakan kewenangan mengubah dan menetapkan UUD adalah sosialisasi dengan metode *Focus Group Discussion* (FGD) dan *MPR Goes to Campus* dan konsolidasi partai politik.

Kata kunci: kewenangan konstitutif MPR, kewenangan mengubah dan menetapkan UUD, MPR dan amandemen

## ABSTRACT

This study entitled The People's Consultative Assembly In Changing And Establishing The Constitution After the Amendment of the Constitution of the State of the Republic of Indonesia Year 1945. In this research, there are three problem formulas: *First*, how the authority of the People's Consultative Assembly (MPR) in changing the Constitution after the amendment of the Constitution NRI Year 1945. *Secondly*, the constraints of the MPR in changing and establishing the Constitution after the amendment of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. *Third*, the MPR's efforts in exercising the authority to amend and enact the Constitution after the amendment of the 1945 Constitution. The purpose of this study is to know and analyze These three issues.

The type of research used is normative legal research and the approach used in this research is historical approach, comparative approach and legal approach of law. The data material used is data sourced from from primary law material and secondary law material. Sources of data obtained from the results of direct research in the field through interviews with resource persons and legal materials. The process of thinking in this study is the process of deductive thinking. The theory used in this research is Theory of Effectiveness and Authority Theory. The result of the research in writing this thesis is *first*, the MPR's authority in changing and establishing the Constitution after the amendment of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia can not be implemented. *Secondly*, the MPR's obstacle in exercising the authority to amend and enact the Constitution is the procedure of amendment in Article 37 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, the weak support of political parties against parliament and the disproportionate membership and authority between DPR and DPD. *Third*, the efforts made by the MPR to be able to exercise the authority to change and establish the Constitution are socialization with the Focus Group Discussion (FGD) method and the MPR Goes to Campus and the consolidation of political parties.

Keywords: constitutional authority of the People's Consultative Assembly, authority to change and stipulate Constitution, MPR and amendment

## KATA PENGANTAR

Secara ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar (UUD) merupakan dokumen negara yang berkedudukan sebagai peraturan dasar dan tertinggi dalam negara. Dengan demikian, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) adalah peraturan dasar dan tertinggi dalam ketatanegaraan Indonesia. UUD atau konstitusi (secara paradigma konstitusi modern) senantiasa menjadi pedoman dan penuntun keberlangsungan kehidupan bernegara. Sebagai pedoman dalam kehidupan bernegara, maka konstitusi harus senantiasa adaptif terhadap perkembangan masyarakat dan zaman agar berkesinambungan antar sistem dengan pelaksanaannya. Oleh sebab itu, Undang-Undang Dasar senantiasa diperbaharui dengan cara menambah, mengurangi dan menyempurnakannya agar sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat dan zaman.

Untuk melaksanakan penyempurnaan UUD tersebut, secara konstitusional pula diatur tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai pemangku kekuasaan konstitutif melalui kewenangan mengubah dan menetapkan UUD sesuai dengan amanah Pasal 3 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Dengan begitu, tujuan utama penulisan tesis dengan judul **Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Mengubah Dan Menetapkan Undang-Undang Dasar Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945** ini, adalah agar MPR kembali melaksanakan kewenangan konstitutifnya melalui amandemen seperti yang pernah dilakukan MPR selama empat kali berturut-turut (1999, 2000, 2001 dan

2002) pada masa reformasi. Jadi, tuntutan dan kepentingan penulisan tesis ini adalah agar MPR segera melakukan amandemen ke V.

Dalam penulisan tesis ini, setidaknya ada empat persoalan mendasar yang menjadi latar belakang agar MPR kembali melaksanakan kewenangan mengubah dan menetapkan UUD dengan amandemen ke V yaitu: *Pertama*, lemahnya sistem presidensial. Pada waktu MPR melakukan amandemen, salah satu kesepakatan penting adalah penguatan sistem presidensial. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya sistem presidensial tersebut menjadi lemah dengan adanya intervensi-intervensi legilatif dalam domain eksekutif presiden bahkan dalam kaitan dengan kewenangan prerogatif presiden. Padahal di dalam sistem presidensial, presiden memiliki kekuasaan besar bahkan memiliki hak veto untuk meloloskan kebijakan yang berguna bagi kepentingan umum (*public interest*)

*Kedua*, persoalan sistem lembaga perwakilan terutama lemahnya kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Persoalan DPD sebenarnya persoalan mengenai proporsionalitas kewenangan antar dua lembaga legislatif yang memiliki status kedudukan setara. Setelah amandemen, utusan daerah dan utusan golongan dihapus dalam komposisi keanggotaan MPR yang kemudian hanya beranggotakan anggota DPR dan DPD dengan dalil legitimasi demokrasi melalui pemilu. DPD yang merupakan lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan kemudian mengalami persoalan dalam kaitan kewenangannya, padahal secara kedudukan sama seperti DPR yaitu sama-sama lembaga legislatif dan sama-sama lembaga tinggi negara.

*Ketiga*, persoalan status MPR yang memiliki identitas dualitas yaitu pada satu sisi sebagai lembaga mandiri dan pada lain sisi sebagai wadah gabungan (*joint session*) anggota DPR dan DPD. Keberadaan MPR sebagai identitas ganda sangat mempengaruhi sistem kamar perwakilan. Untuk itu, dalam penulisan tesis ini akan dilakukan pendekatan perbandingan yaitu membandingkan status MPR dengan Kongres Amerika Serikat (AS). *Keempat*, kebutuhan terhadap haluan negara. Setelah amandemen, MPR menghapus salah satu kewenangannya yang kerap menjadi pedoman pemerintah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Padahal, dengan adanya haluan negara dalam bentuk GBHN tersebut, pemerintah memiliki target-target yang jelas dalam jangka waktu panjang. Manfaat GBHN adalah agar program dan kebijakan pemerintah senantiasa berkesinambungan sehingga walaupun rezim kerap berganti program-program yang telah menjadi agenda jangka panjang tetap diprioritaskan dan dilaksanakan. Dengan mencermati persoalan-persoalan yang bersifat fundamental tersebut di atas, maka sudah selayaknya dapat menjadi pertimbangan logis bagi MPR untuk melakukan penyempurnaan UUD melalui amandemen ke V.

Penulisan tesis ini dilakukan secara komprehensif mengenai kewenangan konstitutif MPR melalui mengubah dan menetapkan UUD. Di dalam penulisan tesis ini dibahas pula mengenai kendala-kendala serta upaya-upaya MPR agar dapat kembali melaksanakan kewenangan konstitutifnya yang kelak menghasilkan amandemen ke V. Bagi penulis, amandemen ke V adalah solusi terhadap persoalan-

persoalan bangsa sekarang ini, terutama UUD NRI Tahun 1945 berkepentingan untuk kebaikan bersama (*bonum commune*) bagi bangsa dan negara.

Pada kesempatan ini, penulis tak lupa panjatkan puji syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Esa atas rahmat dan karuniaNya kepada penulis berupa kesehatan dan kekuatan serta kelancaran dalam penyelesaian penulisan tesis ini. Dalam penulisan tesis ini pula, penulis ingin menghaturkan terima kasih atas kerja sama dan bantuan dari berbagai pihak yang secara langsung dan tidak langsung membantu penulis menyelesaikan penulisan tesis ini. Terima kasih penulis haturkan kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Drs. Paulinus Soge, S.H., M. Hum selaku Dosen Pembimbing I yang telah memberikan masukan, membagi ilmu, serta bantuan lainnya yang dapat menyempurnakan penulisan tesis ini.
2. Bapak Dr. Riawan Tjandra, S.H., M. Hum selaku Dosen Pembimbing II yang telah memberikan masukan, arahan, membagi ilmu dan kritikan konstruktif yang sangat berguna bagi penyempurnaan penulisan tesis ini.
3. Bapak Dr. G. Sri Nurhartanto, S.H., LL.M. selaku rektor Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
4. Ibu Dr. E. Sundari, S.H., M. Hum. selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
5. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M. Hum. (Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Islam Indonesia) dan Bapak Adrianus Garu, SE., M. Si (Anggota MPR RI) selaku narasumber yang telah bersedia diwawancara untuk memberikan pandangan dan pemikiran guna keperluan penulisan tesis ini.

6. Bapak/Ibu tercinta Adolf Yonas dan Elisabeth Jawung yang dengan penuh kesabaran dan tanggungjawab dalam merawat, mendidik, dan tentu dengan tiada hentinya bersujud kepada sang Khalik memohon kesehatan, kelancaran dan kesuksesan penulis khususnya dalam penulisan tesis ini.
7. Saudara-saudaraku tercinta Ervino Bo'a (almarhum; beristirahatlah dalam damai saudaraku) Yonan Bo'a, Irene Jujut dan Vicky Jujut serta ponakan tercinta Rimba Bo'a juga untuk saudara-saudaraku yang tidak sempat disebutkan yang telah memberikan motivasi dalam bentuk apapun hingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini.
8. Kawan-kawan seperjuangan, Bung Anto Pamolo, Bung Iman, kawan-kawan GMNI Janabadra Bung Bryan dkk. yang telah sering bertukar pendapat melalui diskusi-diskusi menyerumpit kopi di Angkingan Dowo. Tak lupa pula penulis haturkan terima kasih kepada kawan-kawan yang selalu bersama penulis yang selalu memotivasi penulis: Bang Yunus, Arlena Dayak, Serafina Latuna, Rikar Ohar, Harpen Kares, Ernesto dan segenap kawan yang tidak sempat disebutkan. Terima kasih sebesar-besarnya penulis haturkan kepada Kae Engel di Jakarta yang dengan penuh kesabaran membantu penulis dalam rangkaian proses penelitian di MPR, semoga selalu diberikan rejeki melimpah. Secara khusus, penulis haturkan terima kasih untuk kawan seperjuangan Kiki Berat banyak membantu penulis dalam penulisan tesis ini.
9. Emilia Jainurti, yang selalu memberikan semangat dalam penulisan tesis ini, terima kasih atas waktu dan perhatian. Terutama terima kasih telah membantu

penulis dalam rangkaian pengeditan penulisan tesis ini sehingga menjadi halaman-halaman yang layak dibaca. Terima kasih untuk segala cinta.

Kesempurnaan dalam sebuah karya bukanlah menjadi ambisi penulisan tesis ini, karena penulis menyadari kesempurnaan tidak terdapat pada karya. Oleh sebab itu, dengan segala kerendahan hati penulis membuka diri atas kritikan dan saran yang bersifat konstruktif dari berbagai pihak guna memperbaiki kekurangan penulisan tesis ini. Semoga penulisan tesis ini dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang berhasrat mempelajarinya.

Yogyakarta, 2017

Penulis

## DAFTAR ISI

Halaman Judul .....	i
Halaman Persetujuan Tesis .....	ii
Halaman Pengesahan Tesis .....	iii
Kaslian Penulisan .....	iv
Abstrak .....	v
Abstract .....	vi
Kata Pengantar .....	vii
Daftar Isi .....	xiii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Batasan Konsep .....	8
D. Tujuan Penelitian .....	11
E. Manfaat Penelitian .....	11
F. Keaslian Penelitian .....	12
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI</b>	
A. Tinjauan Pustaka .....	20

1. Kewenangan Dan Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat .....	20
a. Sebelum Perubahan UUD NRI Tahun 1945 .....	20
b. Setelah Perubahan UUD NRI Tahun 1945 .....	27
2. Mengubah Dan Menetapkan Undang-Undang dasar .....	37
B. Landasan Teori .....	43
1. Teori Efektivitas .....	43
2. Teori Kewenangan .....	45
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
A. Jenis Penelitian .....	49
B. Pendekatan Penelitian .....	49
a. Pendekatan Historis ( <i>historical approach</i> ) .....	49
b. Pendekatan Perbandingan ( <i>comparative approach</i> ) .....	51
c. Pendekatan Politik Hukum ( <i>legal policy approach</i> ) .....	52
C. Sumber Data .....	54
D. Pengumpulan Data .....	55
d. Studi Kepustakaan .....	55
e. Wawancara .....	55
f. Analisa Data .....	56
g. Sistematika Penulisan .....	59
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
A. Kewenangan MPR dalam Mengubah dan Menetapkan Undang-Undang Dasar Setelah Perubahan UUD NRI	

Tahun 1945 .....	61
B. Kendala MPR dalam Mengubah dan Menetapkan	
Undang-Undang Dasar Setelah Perubahan UUD NRI Tahun 1945 .....	81
1. Prosedur Perubahan dalam Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 .....	82
2. Lemahnya Dukungan Partai Politik Terhadap Parlemen .....	89
3. Kewenangan dan Keanggotaan yang Tidak Proporsional Antara DPR dan DPD .....	92
C. Upaya yang Dilakukan MPR Untuk Dapat Kembali Melaksanakan Kewenangan Mengubah dan Menetapkan Undang-Undang Dasar Setelah Perubahan UUD NRI Tahun 1945 .....	
1. Sosialisasi .....	99
2. <i>Focus Group Discussion</i> (FGD) .....	100
a) <i>MPR Goes to Campus</i> .....	108
3. Konsolidasi Partai Politik .....	116
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan .....	119
B. Saran .....	121
Daftar Pustaka	
Lampiran	