

PENATAAN KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

Subanrio

Fakultas Hukum Universitas Bengkulu

Jl. WR. Supratman, Kandang Limun, Muara Bangka Hulu, Bengkulu, 38371

Arie Elcaputra

Fakultas Hukum Universitas Bengkulu

Jl. WR. Supratman, Kandang Limun, Muara Bangka Hulu, Bengkulu, 38371

Abstract

After the amendment, there was a rearrangement of the constitutional system building towards a more democratic one in accordance with the demands of reform. This occurs as a result of a shift in the Indonesian constitutional system, one of which is a shift in the paradigm of state institutions. Changes in the position of state institutions have consequences on their duties and authorities. This research is a normative legal research that uses a conceptual and statutory approach. This research discusses and analyzes the problems of structuring the position and authority of the People's Consultative Assembly of the Republic of Indonesia; the existence and position of the People's Consultative Assembly as a State institution equal to other state institutions; and Amendments to the Constitution as stipulated in Article 37 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The urgency of structuring the position and authority of the People's Consultative Assembly is a problem in itself in responding to Indonesia's current constitutional challenges. The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia after the amendment did not place the MPR as the highest state institution, but was equal or equal to other state institutions. The MPR is also no longer the full actor of people's sovereignty, and its authority is very limited, including in amending the constitution, but the limited powers of the MPR do not mean that constitutional amendments cannot be made.

Keywords: *Arrangement, Position, Authority.*

Abstrak

Pasca amandemen, terjadi penataan ulang terhadap bangunan sistem ketatanegaraan kearah yang lebih demokratis sesuai tuntutan reformasi. Hal ini terjadi akibat dari pergeseran sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satunya pergeseran paradigma kelembagaan negara. Perubahan kedudukan lembaga-lembaga negara mempunyai konsekuensi pada tugas dan wewenang. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan konseptual dan perundang-undangan. Penelitian ini membahas dan menganalisis permasalahan penataan kedudukan dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia; keberadaan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga Negara sejajar dengan lembaga negara lainnya; serta Perubahan Undang-Undang Dasar sebagaimana diatur dalam Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Urgensi penataan kedudukan dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi sebuah problematika tersendiri dalam menjawab tantangan ketatanegaraan Indonesia saat ini. UUD NRI 1945 setelah amandemen tidak menempatkan MPR sebagai lembaga Negara tertinggi, tetapi sejajar atau sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya. MPR juga bukan lagi sebagai pelaku penuh kedaulatan rakyat, dan kewenangannya sangat terbatas termasuk dalam mengubah undang-

undang dasar namun dengan terbatasnya kewenangan MPR bukan berarti tidak bisa dilakukannya perubahan konstitusi.

Kata Kunci: Penataan, Kedudukan, Kewenangan.

PENDAHULUAN

Majelis Permusyawaratan Rakyat muncul pertama kalinya pada saat sidang kedua Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPK), yaitu tanggal 6 sampai 10 Juli tahun 1945. Salah satu peruduk konstitusi yaitu konsep Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945, sebagai hukum Dasar Negara Republik Indonesia.

Dalam Pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 ada beberapa hal yang diatur antara lain, yaitu sistem pemerintahan Negara tentang tugas dan wewenang Lembaga-lebaga tertinggi dan tinggi Negara, salah satunya Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penyelenggara kedaulatan rakyat, Hubungan Negara dengan warga Negara dan penduduk, serta hal-hal lain, yaitu bendera, bahasa dan perubahan Undang-undang Dasar 1945.

Sebelum perubahan UUD 1945 pada awal era Reformasi 1999-2002, kedudukan MPR merupakan lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang sangat besar. Hal tersebut mengacu pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan, "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Dari ketentuan tersebut diketahui bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat di negara Indonesia di berada dalam satu tangan atau badan, yakni MPR.¹ Pada era itu penempatan MPR sebagai pelaksana tertinggi kedaulatan rakyat Indonesia mempunyai kewenangan menetapkan Undang Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Pada sisi lain, MPR juga berwenang mengangkat dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden, ini dikarenakan Presiden dan Wakil Presiden adalah mandataris MPR.²

Pasca amandemen, terjadi penataan ulang terhadap bangunan sistem ketatanegaraan kita kearah yang lebih demokratis sesuai tuntutan reformasi. Organ MPR tidak lagi merupakan lembaga tertinggi negara dimana kedudukan disejajarkan dengan lembaga-lembaga negara lain yakni DPR, DPD, MA, dan sejumlah lembaga negara lain yang terbentuk setelah amandemen UUD 1945.

Perubahan UUD 1945 telah menyebabkan terjadinya pergeseran sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satunya terjadi pergeseran paradigma kelembagaan negara. Menurut UUD NRI Tahun 1945, semua

¹ Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1977, hlm. 85.

² Poltak Siringoringo dan Anton Silaban *Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Menurut Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPRD, DAN DPD*, Tô-râ: Volume 5 Nomor 1, April 2019, hlm. 11-19

lembaga negara yang diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kedudukannya sejajar. Perubahan kedudukan lembaga-lembaga negara mempunyai konsekuensi pula pada tugas dan wewenang serta cara pengisian keanggotaan masing-masing lembaga negara. UUD 1945 setelah amandemen tidak menempatkan MPR sebagai lembaga Negara tertinggi, tetapi sejajar atau sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya. MPR juga bukan lagi sebagai pelaku penuh kedaulatan rakyat, dan kewenangannya sangat terbatas.³

Undang-Undang Dasar 1945 yang sudah mengalami beberapa kali amandemen tersebut, dan dari hasil amandemen kemudian sudah dilaksanakan lebih kurang 14 tahun, amandemen dikehendaki oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, namun dalam perjalanannya, khusus sebagai salah satu lembaga tinggi negara saat itu Majelis Permusyawaratan Rakyat banyak mendapat sorotan yang krusial dari warga Negara Indonesia, terutama tentang keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam melaksanakan kehendak Sila keempat Pancasila sebagai Dasar Negara. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga Negara yang saat ini sejajar dengan lembaga negara lainnya yaitu, Presiden DPR, BPK dan MA. Sebagai sebuah lembaga Negara MPR juga mempunyai kewenangan dalam melakukan perubahan Undang-Undang Dasar sebagai mana diatur dalam Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Maka perlu ditelisik lebih jauh bagaimana penataan kedudukan dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, tulisan ini berupaya untuk membahas mengenai beberapa permasalahan yaitu: Apakah keberadaan MPR setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 sudah mencerminkan Sila Keempat Pancasila sebagai dasar negara.? ; Apakah sudah tepat mendudukkan Majelis Permusyawaratan sebagai lembaga Negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya?; Perlukah Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan “*grand design*” perubahan Undang-Undang Dasar sebagai mana yang diatur dalam Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945.?

METODE PENELITIAN

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan *know-how* dalam ilmu hukum, bukan sekadar *know about*. Sebagai kegiatan *know-how*, penelitian hukum dilakukan untuk memecahkan suatu isu hukum yang dihadapi.⁴ Untuk memecahkan atau menjawab isu hukum, maka dapat dilakukan dengan melakukan penelitian hukum secara normatif atau penelitian

³ Widayati, *Rekonstruksi Kelembagaan MPR* dalam Prosiding Seminar Nasional Pengembangan Epistimologi Ilmu Hukum, hlm 197

⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, PT.Kencana, Jakarta, 2010, hlm.41.

hukum secara empirik. Jenis penelitian yang digunakan untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian ini, yaitu penelitian hukum normatif (yuridis normatif). Penelitian hukum normatif (yuridis normatif), yaitu metode penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau berdasarkan data sekunder (bahan-bahan hukum). Penelitian hukum normatif mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaedah yang berlaku di dalam masyarakat. Dengan melihat perubahan paradigma ketatanegaraan Indonesia saat ini khususnya mengenai kelembagaan negara.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Peran MPR Sebagai Pemegang Kedaulatan Rakyat

Pengakuan kepada suatu negara sebagai negara hukum (*government by law*) sangat penting, karena kekuasaan negara dan politik bukanlah tidak terbatas (tidak absolut). Perlu pembatasan-pembatasan terhadap kewenangan dan kekuasaan Negara dan politik tersebut, untuk menghindari timbulnya kesewenang-wenangan dari pihak penguasa. Dalam negara hukum tersebut, pembatasan terhadap kekuasaan negara dan politik haruslah dilakukan dengan jelas, yang tidak dapat dilanggar oleh siapapun.⁵

Dalam sebuah negara hukum, menitikberatkan pada persoalan distribusi atau pembagian kekuasaan dan pelaksanaan kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Semua aturan (*rules*) yang mengatur hubungan-hubungan antar pemegang kekuasaan negara yang tertinggi satu dengan yang lain disebut sebagai hukum tata negara atau *constitucional law*.

Dalam sebuah negara, pada umumnya selalu memiliki naskah yang disebut sebagai konstitusi atau undang-undang dasar, yang mana dalam konsep konstitusi itu tercakup juga pengertian peraturan tertulis, kebiasaan, dan konvensi-konvensi kenegaraan yang menentukan susunan dan kedudukan organ-organ negara, mengatur hubungan antara organ-organ negara itu, dan mengatur hubungan organ-organ negara tersebut dengan warga Negara.⁶

Negara Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat. Sebelum Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen, kedaulatan rakyat tercermin dalam lembaga MPR. Tetapi setelah Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen, kedaulatan rakyat tercermin pada fungsi masing-masing lembaga negara. Perubahan pelaksana kedaulatan tersebut menyebabkan berubahnya kewenangan MPR sebelum dan sesudah Undang-Undang Dasar

⁵ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Bandung: Refika Aditama, 2009, hlm. 1.

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2011, hlm. 90-92.

1945 diamandemen.⁷

Negara Republik Indonesia sebagai mana disebutkan dalam Undang dasar 1945, menganut kedaulatan rakyat, yaitu:

1. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinia keempat “maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia dalam susunan undang-undang dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam susunan Negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat ...”
2. Pasal 1 ayat (2) menyatakan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar”

Dari bunyi Pasal 1 ayat (2) tersebut MPR bukan sebagai pemegang kedaulatan, tetapi sebagai pelaku. Kedaulatan tetap berada di tangan rakyat, hanya pelaksanaannya diserahkan kepada lembaga negara yang dipandang sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, karena setelah perubahan UUD 1945 keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang merupakan utusan darah dan utusan golongan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat.⁸

Sebelum perubahan undang-undang dasar penjelasan atas Pasal tersebut menyatakan, maksudnya ialah supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah mempunyai wakil dalam Majelis sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat.⁹

Dalam sistem ketatanegaraan sistem politik Indonesia pemegang kedaulatan rakyat adalah rakyat itu sendiri. Hanya saja dalam pelaksanaannya kedaulatan ini dilakukan menurut undang-undang dasar. Kedaulatan tersebut ada yang dilaksanakan secara langsung, yaitu memilih secara langsung anggota DPR, DPD (akan menjelma sebagai anggota MPR) dan presiden dan wakil presiden; dan adapula kedaulatan tersebut diserahkan kepada lembaga-lembaga tinggi Negara sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat sesuai dengan tugas dan wewenang lembaga tinggi Negara tersebut

Salah satu lembaga pelaksana kedaulatan rakyat adalah MPR, diatur dalam Pasal 2 (2) UUD 1945 Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya satu kali dalam lima tahun, jika dimungkinkan atau dipandang perlu selama lima tahun ini bisa mengadakan sidang lebih dari satu kali.

Menurut Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen, MPR memiliki wewenang sebagai berikut:

1. mengubah dan menetapkan UUD (Pasal 3 ayat 1);
2. melantik Presiden dan wakil Presiden (Pasal 3 ayat 2);

⁷ *Loc Cit*, Hlm 205

⁸ Anwar, *Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, Intans Publishing, Malang, 2011, hlm. 160

⁹ I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi*, Malang: Setara Press, 2010, hlm. 152.

3. memberhentikan Presiden dan/atau wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 3 ayat 3);
4. Melantik wakil Presiden menjadi Presiden, apabila presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dala masa jabatannya (Pasal 8 ayat 1);
5. Memilih wakil presiden dari dua calon yang diajukan presiden, jika mengalami kekosongan jabatan wakil presiden dalam masa jabatannya selambat-lambatnya dalam masa 60 hari (Pasal 8 ayat 2);
6. Memilih presiden dan wakil presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya. Dari dua paket calon presiden wakil presiden yang diusulkan oleh patai politik atau gabungan partai politik yang paket calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya, Sampai habis masa jabatannnya selambat-lambatnnya dalam waktu tiga puluh hari (Pasal 8 ayat 3);
7. Menetapkan peraturan tata tertib dan kode etik MPR, untuk melaksanakan tugas dan weweng tersebut.

Setelah UUD 1945 diamandemen, maka kedaulatan rakyat tidak saja dijalankan oleh MPR, tetapi dijalankan oleh lembaga-lembaga negara lainnya. Hal ini sesuai dengan ketentuan UUD 1945 dalam Pasal 1 Ayat 2 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar. Adapun MPR hanyalah lembaga negara yang mewakili rakyat.

Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Unsur pimpinan MPR terdiri atas satu orang ketua dan tiga anggota yng mencerminkan unsur DPR dan DPD yang dipilih dari anggota dan oleh anggota MPR dalam sidang MPR.

Dari proses terbentuknya lembaga MPR, yang terdiri dari semua anggota DPR dan semua Anggota DPD melalui proses pemilu yang dipilih langsung oleh rakyat, dan unsur pimpinan pimpinan MPR yang mencerminkan unsur DPR dan DPD, serta cara mengambil keputusan sudah mencerminkan sila keempat Pancasila sebagai dasar Negara. Namun dilihat dari tugas dan wewenangnya MPR sebagai perwujudan kedaulatan rakyat yang diberi kekuasaan untuk menentukan Haluan Negara sebagai penjabaran UUD sebagai hukum dasar yang pruduk hukumnya TAP MPR, maka MPR sekarang belum mencerminkan Sila keempat pancasila sebagai dasar Negara. Oleh sebab itu maka MPR kedepan harus diberi kekuaasan menetapkan Haluan Negara yang mengatur tentang haluan Negara dalam segala bidang kehidupan, EPOLEKSUSBUD HAMKAMNAS, yang harus dilaksanakan oleh semua lembaga Negara.

2 . Kedudukan MPR Sebagai Negara

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam struktur ketatanegaraan Indonesia pernah memiliki kedudukan yang sangat penting pada saat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) belum diamandemen. MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang memegang kedaulatan rakyat. Saat UUD 1945 belum diamandemen ada lembaga negara lain yang disebut sebagai lembaga tinggi negara. Lembaga-lembaga tinggi negara tersebut adalah Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Mahkamah Agung (MA), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dari keenam lembaga-lembaga negara tersebut, hanya MPR saja yang dianggap memiliki sifat khas Indonesia.¹⁰

Sebelum amandemen UUD 1945 MPR merupakan lembaga tertinggi Negara yang diberi kekuasaan tak terbatas (super power) karena “kekuasaan ada ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR dan MPR adalah penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia” yang berwenang menetapkan UUD, GBHN dan mengangkat presiden dan wakil presiden. Adapun yang menjadi wewenang MPR antara lain:

1. Membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga Negara yang lain, termasuk penetapan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang pelaksanaannya ditugaskan kepada presiden /mandataris MPR.
2. Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap tutusan Majelis.
3. Menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat presiden dan wakil presiden.
4. Meminta pertanggung jawaban dari presiden/mandataris mengenai pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan menilai pertanggungjawaban tersebut.
5. Mencabut mandate dan memberhentikan presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden/mandataris sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara/dan atau UUD.
6. Mengubah Undang-undang Dasar 1945.
7. Menetapkan Peraturan Tata Tertib Majelis.
8. Menetapka pimpinan Majelis yang dipilih dari dan oleh anggota
9. Mengambil keputusan terhadap anggota yang melanggar sumpah/janji anggota.

Kewenangan MPR di atas secara formal memberikan dasar kewenangan yang begitu besar terhadap MPR dalam menjalankan otoritasnya sebagai sebuah lembaga tertinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang kemudian membawa perubahan dalam struktur ketatanegaraan Indonesia dimana akibat dari pergeseran fungsi

¹⁰ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 ; Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, Fokusmedia, Bandung, 2009, hlm. 19

kekuasaan dan perkembangan bangsa Indonesia sendiri yang mengalami perubahan yang sangat besar akibat dari era reformasi.¹¹

Setelah diamandemen UUD 1945, MPR adalah lembaga negara sejajar kedudukannya dengan lembaga tinggi Negara lainnya seperti Presiden, DPR, DPD, MA, MK, BPK, yang mempunyai fungsi legislasi. Pasca perubahan UUD 1945 Keberadaan MPR telah sangat jauh berbeda dibandingkan sebelumnya. Kini MPR tidak lagi melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat dan tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga Tertinggi Negara dengan kekuasaannya yang sangat besar, termasuk memilih presiden dan wakil presiden. Adapun tugas dan wewenangnya, meliputi:

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
2. Melantik presiden dan wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum, dalam sidang Paripurna MPR
3. Memutuskan Usul DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pasca amandemen undang-undang dasar keberadaan MPR yang tetap ada sebagai lembaga perwakilan dan di dalamnya terdapat keanggotaan DPR dan DPD. Unsur keanggotaan yang terdapat di MPR itu bukanlah DPR dan DPD sebagai sebuah institusi, melainkan para anggota masing-masing lembaga yang secara bersamaan merangkap jabatan sebagai anggota MPR. Dengan demikian, maka lembaga MPR itu jelaslah tidak dapat disamakan dengan *Conggres* seperti di Amerika Serikat yang terdiri atas *House of Representative* dan *Senate*. Dengan konstruksi yang demikian, dapat dikatakan bahwa struktur lembaga perwakilan yang ada di Indonesia itu terdiri atas tigalembaga sekaligus, yaitu MPR, DPR, dan DPD. Ketiga lembaga perwakilan tersebut mempunyai tugas, fungsi, dan kewenangan konstitusionalnya sendiri-sendiri yang diatur dalam amandemen UUD 1945. Dalam praktek ketiga lembaga tersebut cenderung ditafsirkan seolah-olah organisasi kesekretariatannya harus tiga, kegiatannya juga harus terpisah, dan pimpinannya pun harus terpisah sendiri-sendiri dengan segala hak-hak dan fasilitas yang melekat di dalamnya, padahal dapat saja ditafsirkan bahwa pimpinan dan kesekretariatan ketiga lembaga tersebut ditentukan tidak terpisah-pisah, melainkan dirangkap atau digabung satu sama lainnya.¹²

Amandemen UUD 1945 justru menghasilkan sistem lembaga perwakilan tiga kamar (*trikameral*) yang menempatkan MPR sebagai kamar tersendiri dalam sistem lembaga perwakilan di Indonesia. Hal tersebut dikarenakan MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD (Pasal 2 Ayat 1 amandemen UUD 1945). Bagir Manan menegaskan bahwa MPR menjadi wadah atau badan perwakilan tersendiri karena susunan keanggotaannya

¹¹ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia ; Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 27.

¹² Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm. 16.

yang menyebutkan terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD. Dalam susunan lembaga perwakilan dua kamar (bikameral) menurut Bagir Manan pula, bukan anggota yang menjadi unsur. Dengan demikian maka MPR merupakan lembaga yang berdiri sendiri. Jadi dapat disebut, jika hasil amandemen UUD 1945 tidak menempatkan lembaga MPR sebagai sidang gabungan atau joint session antara DPD dan DPR.¹³

Perubahan (amandemen) UUD 1945 membawa implikasi terhadap kedudukan, tugas dan wewenang MPR. MPR yang terdahulu berkedudukan sebagai lembaga tertinggi Negara, pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, kini MPR berkedudukan sebagai lembaga Negara setara dengan lembaga Negara lainnya seperti, lembaga Kepresidenan, DPR, BKP, MA dan MK.

MPR juga tidak lagi memiliki kewenangan untuk menetapkan GBHN. Selain itu MPR tidak lagi mengeluarkan Ketetapan MPR (TAP MPR), kecuali yang berkenaan dengan penetapan Wapres menjadi Presiden, memilih Wapres apabila terjadi kekosongan wapres, atau memilih Presiden dan wakil presiden apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersama-sama. Hal ini berimplikasi pada materi dan status hukum Ketetapan MPRS/ yang telah dihasilkan sejak tahun 1960 sampai sekarang.

Mencermati perubahan UUD 1945, MPR saat ini dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dipahami kedudukannya sebagai lembaga negara sama dengan lembaga-lembaga Negara lainnya, pandangan ini tidak sepenuhnya tepat, jika dikaitkan dengan kewenangan MPR mengubah dan menetapkan UUD yang menjadi dasar konstitusional bagi lembaga-lembaga negara lainnya.

Disisi lain tugas dan wewenang MPR yang kita pahami sekarang adalah dalam dekade UUD 1945 yang sudah jadi. Namun jika kita renungkan secara esensial dan historis keberadaan MPR direduksi menjadi sama dengan keberadaan lembaga-lembaga Negara lainnya, yaitu tidaklah tepat. Dengan demikian, beberapa kewenangan MPR yang direduksi melalui amandemen UUD 1945 sebenarnya tidak harus dihilangkan, melainkan harus dimodifikasi sedemikian rupa. Dalam kaitan ini dianutnya system demokrasi langsung tidak serta merta menghilangkan sama sekali beberapa kewenangan MPR meminta pertanggungjawaban Presiden dalam penyelenggaraan Negara. Demikian pula kewenangan MPR menetapkan haluan Negara dalam Garis besar sebagai pelaksanaan UUD sebagai hukum Dasar dalam arti fungsinya yang ideal.

Oleh sebab itu kedepan jika ada perubahan UUD 1945, maka MPR harus diposisikan sebagai Lembaga Tertinggi Negara sebagaimana

¹³ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010, hlm. 255.

kedudukan sebagai lembaga kedaulatan rakyat yang tertinggi dan kemudian kewenangannya, MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat, harus diberikan lagi kewenangan menetapkan Haluan Negara dalam Garis besar yang meliputi bidang Epoleksusbud Hankamas dan kewenang MPR meminta pertanggung jawaban Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan Negara.

3 Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Negara yang menganut sistem negara hukum dan kedaulatan rakyat dalam konsep pemerintahannya menggunakan konstitusi atau undang-undang dasar sebagai norma dasar yang menjadi hukum tertinggi disamping norma hukum lainnya. Dalam konsep membangun Negara hokum yang demokratis maka akan melahirkan pembagian dan pembatasan antar cabang kekuasaan.¹⁴

Perubahan konstitusi itu dilakukan dengan tujuan: 1) untuk memperbaiki sistem kekuasaan agar mampu mengikuti perkembangan tuntutan zaman sari sistem yang otoriter kepada sistem yang demokratis; 2) untuk menciptakan sistem kekuasaan yang sifat *check and balance* dan melindungi hak-hak asasi manusia. Perubahan konstitusi di negara-negara tersebut diatas pada umumnya dilakukan oleh satu komisi konstitusi yang bersifat independen.¹⁵

Sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia telah mengalami perubahan dan atau pergantian kontitusi, tetapi rumusan Pasal 37 ini ternyata baru pertama kali dipakai pada saat melaksanakan perubahan UUD 1945 tahun 1999, kemudian dipakai lagi pada perubahan kedua tahun 2000 hingga perubahan keempat tahun 2002. Dalam perubahan keempat inilah untuk terakhir kali naskah asli rumusan Pasal 37 UUD itu digunakan, karena pada perubahan keempat itu rumusan Pasal 37 itu juga ikut terkena perubahan, sehingga rumusannya berubah sebagai berikut: Sebelum Amandemen:

Pasal 37:

- (1) Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir.
- (2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir.

Setelah Amandemen:

Pasal 37:

1. Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh

¹⁴ Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, hlm. 14-16

¹⁵ Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi*, Rajawali Press, Jakarta, 2008, hlm. 58

- sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
2. Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
 3. Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
 4. Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
 5. Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 37 (baru) tersebut di atas dapat diketahui ada suatu cara baru dalam proses perubahan konstitusi di Indonesia, yaitu menyangkut usul atau inisiatif perubahan Undang-Undang Dasar. Usul perubahan ini baru muncul menjadi agenda resmi kalau disetujui atau diajukan oleh 1/3 anggota Majelis. Di beberapa Negara, usul atau inisiatif dapat datang sendiri atau berasal dari pemerintah atau parlemen, seperti dalam konstitusi Perancis, warga Negara yang memiliki hak suara seperti di Swiss.

Usulan atau inisiatif yang terdapat dalam Pasal 37 UUD baru tersebut, menurut Jimli Asshiddiqie tidaklah ideal, seharusnya Presiden, DPR atau DPD dapat saja diberi hak untuk mengajukan usulan, tetapi untuk menjadi agenda resmi, usul itu terlebih dahulu harus mendapat persetujuan 1/3 anggota MPR. Bahkan seharusnya usulan perubahan juga dapat datang dari lembaga Negara lain. Malahan, masyarakat luas juga seharusnya dapat diberi kesempatan untuk mengajukan usulan. Sehingga yang perlu ditegaskan bukanlah pengusul atau pengambil inisiatif untuk mengusulkan, tetapi bahwa usul-usul itu untuk diterima menjadi agenda resmi haruslah terlebih dahulu menapat persetujuan sekurang-kurangnya 1/3 anggota.

Untuk perubahan yang akan datang selain harus berdasarkan ketentuan Pasal 37 baru tersebut harus ditambah bunyi pasal tersebut tentang usul perubahan dan perubahan pasal-pasal MPR wajib mendengar pendapat lembaga Negara lainnya dan masyarakat umum, karena MPR sekarang kedudukannya sejajar dengan lembaga Negara lainnya.

Perubahan UUD 1945 tersebut tidak lagi menganut sistem MPR berdasarkan prinsip supremasi parlemen dan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) oleh lembaga tertinggi ke lembaga-lembaga negara di bawahnya. Namun, sekarang MPR mempunyai kedudukan yang sederajat

dengan lembaga negara yang lain. Artinya tidak ada lagi lembaga tertinggi Negara.¹⁶

Perubahan konstitusi angat dimungkinkan karena di dalam UUD 1945 sendiri mengatur prinsip dan mekanisme perubahan UUD 1945, yaitu termuat dalam Pasal 37 UUD 1945. Secara filosofis UUD 1945 telah mencampurkan antara paham kedaulatan rakyat dengan faham integralistik, sehingga mempengaruhi sistem demokrasi yang tidak bisa berjalan dengan sempurna. Rakyat merasa banyak dirugikan, demokrasi terberangus dan lain sebagainya kemudian terjadi tuntutan perubahan sistem ketatanegaraan yang berawal dari perubahan konstitusi, maka untuk menjadi konstitusi yang kuat harus dilakukan perubahan, agar dapat memfasilitasi bagi tampilnya konfigurasi politik dan pemerintahan yang demokrasi.

Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 mengatur tentang perubahan Undang-Undang Dasar yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dengan syarat-syarat yang telah ditentukan, namun demikian Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 telah menetapkan bahwa : "Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan." Artinya perubahan memang bisa dilakukan sepanjang pasal-pasal yang dapat dilakukan perubahan.

PENUTUP

Dari proses terbentuknya MPR, yang terdiri dari semua anggota DPR dan anggota DPD elalui pemilihan langsung oleh rakyat, dan dilihat dari unsur pimpinan MPR yang terdiri dari satu orang ketua dan tiga orang anggota yang mencerminkan unsur anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih dari anggota dan oleh anggota dalam sidang MPR sehingga menempatkan kedudukan MPR saat ini bukan lagi sebagai pengejawantahan sila keempat Pancasila.

Kedudukan MPR sebagai lembaga tinggi yang sejajar dengan lembaga-lembaga tinggi Negara lainnya, tidak tepat. Karena dilihat dari sejarah ketatanegaraan RI dan dibentuknya MPR tersebut sebagai pemegang kedaulatan rakyat yang tertinggi. Maka MPR harus dikembalikan sebagai lembaga tertinggi Negara, yang wewenang tidak dikurangi sebagaimana dalam UUD hasil amandemen.

Jika terjadi Perubahan UUD sebagai mana yang diatur dalam Pasal 37 UUD 1945, maka MPR selain harus melaksanakan Pasal 37, pasal tersebut harus di tambah, yaitu MPR Wajb mendengar pendapat dari lembaga-lembaga Tinggi Negara lainnya dan pendapat masyarakat. Karena MPR tersebut pemegang Kedautan rakyat yang tertinggi.

¹⁶ Deky Veven Exfanda, *Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2008, hlm 6-7

DAFTAR PUSTAKA

- Abdy Yuhana, 2009. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945; Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, Fokusmedia, Bandung.
-, 2007 *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*. Bandung Fokusmedia.
- Anwar, 2011, *Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, Intans Publishing, Malang.
- Jimly Assidiqi, 2006. *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*. Jakarta: Kontitusi Pers . Cetakan ke 3.
- Dahlan THaib, 2000. *Kedaulatan Rakyat, Negara hukum dan Konstitusi*. Yogyakarta : Leberty.
- Deky Veven Exfanda, 2008, *Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- I Dewa Gede Atmadja, , 2010, *Hukum Konstitusi*, Malang: Setara Press.
- Jimly Asshiddiqie, 2009, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika.
-, 2011, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Kacung Marijan, , 2010, *Sistem Politik Indonesia; Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010.
- Mahfud MD, Moh. 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Kontitusi*. Rajawali Pers: Jakarta.
- Munir Fuady, 2009. *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Bandung: Refika Aditama.
- Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, PT.Kencana, Jakarta.
- Poltak Siringoringo dan Anton Silaban, 2019. *Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Menurut Undang- Undang Nomor 2 Tahun*

2018 Tentang MPR, DPR, DPRD, DAN DPD, Tô-râ: Volume 5 Nomor 1, April 2019.

Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Sekretariat Jendral MPR RI, 2007, Materi sosialisasi Undang-Undang dasar 1945 Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Sekretariat jendral MPR RI, 2007, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Soemantri Evaluasi Kritis Terhadap Amandemen UUD. Focus Group Discussion. Universitas Pajajaran . 2007

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

Sri Soemantri, 1977, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Alumni, Bandung.

Taufiqurrohman Syahuri, 2004, *Hukum Konstitusi*, Ghalia Indonesia, Bogor. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia dan perubahannya, 2010 Jakarta: Penabur Ilmu.

Valina Singka Subekti, 2008, *Menyusun Konstitusi Transisi*, Rajawali Press, Jakarta.

Widayati, *Rekonstruksi Kelembagaan MPR dalam Prosiding Seminar Nasional Pengembangan Epistimologi Ilmu Hukum.*