



JURNAL MAJELIS

Media Aspirasi Konstitusi

Edisi 03/Tahun 2016

ISSN : 2085-4862

PENATAAN KEWENANGAN MPR

Bambang Sadono | Menempatkan Posisi MPR

Nuruddin Hady | Penataan Kewenangan MPR: Menelusuri Gagasan Para Pendiri Negara Tentang Posisi Dan Kewenangan MPR

Kaelan | Kajian Kritis Kewenangan MPR

Hernadi Affandi | Prospek Kewenangan MPR Dalam Menetapkan Kembali Ketetapan MPR Yang Bersifat Mengatur: Suatu Tinjauan Akademik-Ilmiah

Ria Casmi Arrsa | 10 (Sepuluh) Isu Pokok Ketatanegaraan Dalam Kerangka Penataan Dan/Atau Penguatan Kelembagaan MPR RI

**M. Adnan Yazar
Zulfikar** | Inhibisi Politik: MPR Sebagai Lembaga Tertinggi Negara

Abdurrachman Satrio | Penafsiran Konstitusi Oleh MPR Dalam Amandemen UUD 1945: Pentingnya Menemukan Pembatasan Dalam Amandemen Undang-Undang Dasar 1945

Firman Manan | Urgensi Pengembalian Kewenangan Pembuatan Ketetapan MPR Yang Bersifat Mengatur

**Nandang Alamsah
Deliarnoor** | Perihal Ketetapan MPR Dalam Pelantikan Presiden Dan Wakil Presiden Pasca Pemilihan Umum Langsung

Made Subawa | Penataan Kewenangan MPR RI Dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN Berdasarkan Pancasila Dan UUD NRI Tahun 1945

I Wayan Putra Yasa | Majelis Permusyawaratan Rakyat Dan GBHN Dalam Perspektif Historis Dan Politis

Menepatkan Posisi MPR¹

Oleh Bambang Sadono²

Dampak dari gagasan mengembalikan haluan negara seperti model Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) antara lain adalah memberi kewenangan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk membuat ketetapan yang bersifat mengatur secara *regeling* (normatif-substantif). Menurut serapan yang dilakukan oleh Badan pengkajian MPR, jika GBHN dihadirkan kembali dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, bentuk hukumnya adalah ketetapan atau peraturan MPR. Alasannya agar daya ikatnya lebih kuat dan daya jangkau waktunya lebih jauh ke depan, karena MPR satu-satunya lembaga negara, yang merupakan gabungan antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang kedua-duanya dipilih langsung oleh rakyat, sehingga kredibilitasnya sangat kuat.

Kemudian muncul kekhawatiran, kalau kewenangan MPR ditambah melalui amandemen Undang-Undang Dasar (UUD), jangan-jangan mengembalikannya menjadi lembaga tertinggi negara lagi dan bahkan tergoda untuk menambah kewenangan memilih presiden dan wakil presiden seperti yang diatur dalam UUD 1945 sebelum amandemen. Sementara amandemen selama ini antara lain dimaksudkan untuk memperkuat posisi presiden (presidensial) yang dipilih secara demokrasi langsung, dan dibatasi hanya dua kali masa jabatan saja. Walaupun kenyataannya memang ada yang menginginkan agar kembali ke UUD 1945 yang asli secara keseluruhan.

Memang posisi MPR-RI paska amandemen menjadi bahan perdebatan dan pertanyaan di masyarakat, di forum akademis, antara lain karena tafsir yang diberikan oleh para pakar Hukum Tata Negara sendiri tampaknya memang tidak tuntas. Misalnya menyamaratakan semua lembaga yang disebut dalam UUD Negara Republik Indonesia (NRI) 1945 (demikian UUD paska amandemen disebut), kedudukannya sama. Tidak ada lagi istilah MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Dasarnya karena setelah amandemen, diatur dalam Pasal 1 ayat 2, “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undnag-Undang Dasar”.

Jimly Assidhique³ mencatat ada 34 lembaga negara yang disebut dalam UUD 1945, misalnya termasuk menteri, Bank Indonesia, pemerintah daerah, dan sebagainya. Ke 34 lembaga negara itu digolongkan sebagai lembaga tinggi untuk lapis pertama, sedangkan lapis kedua disebut lembaga negara saja, dan lapis ketiga disebut lembaga daerah. Yang agak mengganggu ketika disebut bahwa untuk lembaga lapis pertama yang disebut sebagai lembaga

¹ Dikembangkan dari tulisan dengan judul yang sama, yang pernah dimuat di Media Indonesia 17 September 2016

² Anggota DPD RI dan Ketua Badan Pengkajian MPR RI

³ Asshiddiqie, Jimly, 2009: Menuju Negara Hukum yang Demokratis, Jakarta : BIP, hal 467

tinggi negara, pakar lain menganggap cukup disebut lembaga negara, adalah (1) presiden dan wakil presiden, (2) Dewan Perwakilan Rakyat, (3) Dewan Perwakilan Daerah, (4) Majelis Permusyawaratan Rakyat, (5) Mahkamah Konstitusi (MK), (6) Mahkamah Agung (MA), dan (7) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Sementara alasan pengelompokannya adalah sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara.

Pertanyaan mulai muncul mengapa Jimly tidak mengindahkan teori kedaulatan rakyat, yang antara lain diwujudkan secara terang benderang melalui sistem pemilihan umum. Hanya tiga lembaga yang dipilih langsung oleh rakyat, yakni presiden/wakil presiden, DPR RI dan DPD RI. Mengapa lembaga yang jelas-jelas mendapat mandat langsung dari rakyat, disejajarkan dengan lembaga yang dibentuk sebagai turunan dari lembaga pemegang kedaulatan rakyat tersebut. Bukankah MA, MK dan BPK adalah lembaga yang dibentuk oleh presiden, DPR, dan ada yang dengan pertimbangan DPD.

Kekacauan Sistem

Yusril Ihza Mahendra⁴ menyebut kekacauan sistem telah terjadi pasca amandemen UUD 1945. “Kekacauan dalam sistem ketatanegaraan yang saya maksud bermula dari ketidakjelasan lembaga manakah yang memainkan peranan sebagai pelaksana kedaulatan rakyat”, tulisnya. UUD 1945 hasil amandemen mengatakan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Perumusan seperti ini tidaklah lazim dalam norma konstitusi di berbagai negara. Sementara pasal-pasal Undang-Undang Dasarnya tidak secara jelas merumuskan bagaimanakah kedaulatan rakyat itu dilaksanakan. Inilah yang kemudian menimbulkan banyak tafsir.

Tafsir yang dominan yang digunakan oleh para ahli Hukum Tata Negara adalah lembaga negara apapun yang disebut dalam UUD adalah pelaksana kedaulatan rakyat. Dalam praktek ketatanegaraan pun seolah-olah pendapat itu dibenarkan dengan tradisi rapat konsultasi yang diikuti oleh presiden, ketua MPR, Ketua DPR, Ketua DPD, Ketua BPK, Ketua MA, Ketua MK, bahkan ketua Komisi Yudisial (KY). Lebih naif lagi juga posisi itu diikuti dengan nomor mobil dinas mulai dari RI 1 presiden, RI 2 Wakil presiden, RI 3 Ketua MPR, dan seterusnya. Bagaimana mungkin lembaga seperti MPR dan DPD disejajarkan dengan BPK, MA, MK, bahkan dengan KY.

Menurut Yusril, kekuasaan membentuk undang-undang kini ada di tangan DPR dengan persetujuan bersama dengan Presiden. Namun MK, sebuah lembaga baru yang belum pernah ada sebelumnya, berwenang untuk menguji dan membatalkan undang-undang jika pengadilan

⁴ Yusril Ihza Mahendra, “Kerumitan Politik Hukum di Bidang Ketatanegaraan Pasca Amandemen UUD 1945,” disampaikan pada Seminar “Membangun Indonesia Melalui Pembangunan Hukum Nasional” di Jakarta, 8 Desember 2011

ini berpendapat bahwa norma undang-undang bertentangan dengan norma konstitusi. Maka siapakah yang melaksanakan kedaulatan rakyat dalam konteks seperti ini ? DPR dan Presiden dipilih langsung oleh rakyat yang berdaulat dan mereka secara bersama-sama berwenang membentuk undang-undang. Tetapi Sembilan hakim Mahkamah Konstitusi yang tidak dipilih oleh rakyat, berwenang membatalkan undang-undang. Yusril juga mempertanyakan, dari manakah sumber kekuasaan dan legitimasi Mahkamah Konstitusi itu dalam konteks kedaulatan rakyat, tidak sekedar mendapatkan legitimasi normatif yang diberikan oleh UUD ?

Dari sudut pandang kedaulatan, kata Yusril, kewenangan ini membingungkan. Namun ini bukan tidak berarti bahwa keberadaan Mahkamah Konstitusi dalam praktek penyelenggaraan negara hampir satu dasawarsa terakhir ini tidak ada gunanya untuk mencegah DPR dan Presiden membuat norma-norma hukum positif yang memberikan keleluasaan kepada aparaturnya untuk berbuat sewenang-wenang.

Menurut Kaelan⁵, cara memandang kesamaan derajat lembaga negara seperti presiden, DPR, DPD, MPR, BPK, MA, MK dan KY, dan dianggap merupakan representasi kedaulatan rakyat, hal tersebut merupakan suatu keabnormalan kaidah kedaulatan rakyat. Pertanyaan-pertanyaan kritis semacam inilah yang kemudian menambah kelompok masyarakat yang tidak puas terhadap hasil amandemen selama ini. Pilihannya dilakukan amandemen ulang untuk menyempurnakan perumusan yang kurang jelas, atau tuntutan kembali ke UUD 1945 sebelum amandemen yang pasti secara akademis dan politis akan menimbulkan komplikasi persoalan tersendiri.

Lembaga negara yang langsung dipilih rakyat selain presiden dan DPR adalah DPD RI. Anggota DPR dan anggota DPD kemudian bergabung menjadi MPR, yang oleh undang-undang diberi kewenangan untuk menetapkan dan mengubah undang-undang dasar. Dari logika ini saja sangat logis jika MPR diposisikan lebih tinggi dari DPR, DPD, dan presiden. Pertama karena ketiganya sama-sama dipilih langsung oleh rakyat. Hanya MPR yang merupakan gabungan anggota dua lembaga yang sama-sama dipilih rakyat, hanya MPR pula yang diberi wewenang untuk menetapkan dan mengubah konstitusi.

UUD 1945 sebelum diamandemen tegas menyebut dalam Pasal 1 (2) "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Pada saat itu, sudah ada dalam lembaga presiden, DPR, BPK, dan MA yang disebut oleh konstitusi. Jelas kedaulatan rakyat tidak pernah diserahkan pada lembaga selain MPR. Jadi pertanyaannya lembaga apa yang menggantikan MPR ? Komposisi keanggotaan MPR setelah amandemen relatif tidak berubah, bahkan menjadi lebih kuat dilihat posisinya sebagai pemegang kedaulatan rakyat, karena di dalamnya ada anggota DPR dan DPD yang dipilih

⁵ Kaelan, 2016, rancangan buku Inkonsistensi dan Inkoherensi dalam UUD NRI Tahun 1945 Hasil Amandemen (Kajian Filosofis-Yuridis), dalam persiapan terbit.

langsung. Bedanya presiden dalam UUD pasca amandemen juga mendapat mandat langsung dari rakyat. Tetapi karena MPR merupakan gabungan anggota DPR dan DPD, cukup logis jika secara konstitusional, disebut mandat kedaulatan rakyatnya jauh lebih tinggi dibanding dengan presiden, maupun DPR dan DPD sendiri.

Posisi MPR

Di mana posisi MPR yang sesuai dengan mandat kedaulatan rakyat yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 ? Dalam Pasal 2 ayat 1 UUD NRI 1945 diatur “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. MPR merupakan gabungan dari dua lembaga tinggi negara (istilah Jimly) yang secara logika posisinya pasti harus di atas kedua lembaga yang bergabung tersebut. Sedangkan dilihat dari segi kewenangan, Pasal 3 ayat 1 UUD NRI 1945 mengatur “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”. UUD merupakan dokumen hukum tertinggi yang mengatur sebuah negara, untuk menetapkan dan mengubahnya diserahkan kepada MPR, sehingga kemudian ada yang menyebut MPR merupakan lembaga negara dengan kewenangan tertinggi.

Dengan tafsir semua lembaga negara berkedudukan sama, ada semangat untuk melawan teori bahwa MPR merupakan lembaga tertinggi negara di Republik Indonesia ini. Seolah olah hanya untuk mendapatkan kepuasan psikologis-politis bahwa telah terbebas dari praktek politik keberadaan MPR sebelum UUD 1945 diamandemen, yang memegang hegemoni dan dianggap jauh dari semangat demokrasi. Walaupun kenyataannya dengan tafsir MPR sama dan sejajar dengan lembaga negara yang lain, apalagi disetarakan dengan MK, MA, dan BPK menimbulkan kontroversi tersendiri baik secara teori maupun praktek. Inilah yang kemudian membuat mantan Presiden Megawati⁶ dalam pidatonya pada peringatan Hari Konstitusi 2015 menyebutkan MPR tidak boleh dianggap sebagai lembaga negara biasa seperti yang lain.

Pemahaman atas sila keempat Pancasila disertai tekad untuk mewujudkan suatu keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia menjadi sebuah alasan yang sangat jelas, menurut Ketua Umum Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), bahwa MPR bukanlah majelis yang hanya bertindak sebagai 'sidang gabungan' antara DPR dan DPD RI. Megawati juga menegaskan bahwa MPR bukan pula sekedar majelis yang memiliki kedudukan yang sama dengan lembaga negara lainnya. Bahkan keseluruhan ruh dari majelis, sebagai penjelmaan dari kedaulatan rakyat Indonesia, dapat menjadi titik tolak seluruh kajian terhadap masa depan MPR. "Atas

⁶ Merdeka.com, “Megawati: Perumusan GBHN sangat tepat jadi kewenangan MPR,” 18 Agustus 2015

dasar hal ini, saya berkeyakinan, bahwa hal-hal substansial terkait dengan kewenangan untuk merumuskan dan menetapkan GBHN, sangatlah tepat menjadi bagian dari kewenangan MPR,” kata Megawati.

Setiap kali ada gagasan untuk menata kembali posisi MPR yang merupakan lembaga paling fenomenal bukan saja di Indonesia, tetapi juga dalam sistem ketatanegaraan dunia, isu yang muncul selalu apakah itu berarti MPR akan menjadi lembaga tertinggi negara lagi. Bayang-bayang bahwa MPR bisa memilih presiden dan menjatuhkannya, masih menjadi momok yang menakutkan bagi banyak fihak. Walaupun kajian Badan Pengkajian MPR, tidak menemukan keinginan dari masyarakat untuk mengubah pemilihan langsung presiden dan wakil presiden menjadi pemilihan melalui MPR.

Justru yang menguat adalah keinginan agar MPR diberi kewenangan lagi untuk membuat ketetapan yang bersifat mengatur (*regeling*). Widayati⁷ dalam disertasinya bahkan mengusulkan agar Pasal 2 ayat 1 UUD NRI 1945 sekarang ini disempurnakan dengan perumusan “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum, dan utusan golongan yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. Kemudian Pasal 3 ditambah dengan ayat yang berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menetapkan Peraturan negara”. Peraturan negara ini sederajat dengan pengertian Ketetapan MPR yang berlaku saat ini.

Gagasan untuk menepatkan posisi MPR ini membutuhkan perhatian yang serius sekaligus seksama. Ini akan menjadi pertanyaan yang akan terus mengganggu dalam sistem ketatanegaraan di masa datang. Misalnya pertanyaan apakah kita menganut sistem monokameral, dwikameral, atau bahkan trikameral, masing-masing dengan konsekuensi hubungan fungsional antara ketiga kamar legislatif yang ada, baik DPR, DPD, maupun MPR.

Menuju Posisi yang Tepat

Walaupun penuh tantangan, kontroversi, dan butuh waktu yang panjang, penepatan posisi MPR ini sangat strategis dan fundamental. MPR yang diidealkan sebagai bentuk lembaga legislatif tertinggi yang kompatibel dengan sila keempat Pancasila, bisa diposisikan untuk merumuskan kebijakan-kebijakan strategis seperti menyempurnakan undang-undang dasar, merumuskan garis-garis besar haluan negara, dan menetapkan aturan dasar yang belum tertampung dalam UUD namun dibutuhkan sebagai panduan kebijakan pemerintah yang akan diturunkan dalam bentuk undang-undang. Sedangkan pembentukan legislasi yang lebih dinamis diserahkan kepada DPR, DPD, dan presiden.

⁷ Widayati, 2015, Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Yogyakarta: Genta Publishing, hal 331

MPR pernah mempunyai melahirkan ketetapan yang kualitas *legal drafting* nya sangat tinggi. Misalnya Ketetapan XVII/MPR/1998 tentang Hak Azasi Manusia, yang materinya bahkan kemudian diambil alih dan dimasukkan ke dalam UUD 1945 paska amandemen. Artinya kualitas ketetapan MPR sama dengan kualitas materi yang pantas masuk Undang-Undang Dasar. Pernah ada juga Ketetapan XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, yang kemudian diterjemahkan menjadi UU 20/2001 sebagai penyempurnaan UU 31/1999 tentang Tindak Pidana Korupsi dan UU 30/2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dua ketetapan ini menunjukkan bahwa kualitas substansi ketetapan MPR, bisa dipertanggungjawabkan sebagai produk hukum yang baik dalam menjamin keadilan, kepastian, dan kemanfaatannya.

Sampai sekarang masih berlaku Ketetapan IX/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam jika ditindaklanjuti dengan membentuk undang-undang penjabarannya, pasti akan banyak manfaatnya bagi rakyat dan negara. Juga seandainya pasal 18 ayat 4 UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis” diterjemahkan dulu dalam Ketetapan MPR pasti tidak akan menimbulkan kontroversi dan kegaduhan saat dibuat undang-undang mengenai pro kontra pemilihan langsung atau lewat DPRD.

Selain secara bertahap penataan MPR bisa dilakukan dengan amandemen UUD NRI 1945 yang berlaku sekarang ini, juga bisa diperkuat dengan membentuk undang-undang tersendiri tentang MPR. Hal yang sama juga bisa dilakukan dengan membentuk undang-undang tersendiri tentang DPR dan DPD. Memang terasa janggal, jika lembaga-lembaga turunan dari teori kedaulatan rakyat justru dibentuk dengan undang-undang tersendiri seperti MA, MK, BPK dan sebagainya, justru lembaga seperti MPR, DPR, dan DPD, bahkan digabung dengan DPRD, diatur dalam satu undang-undang.

Denny Indrayana⁸ menegaskan kejelasan sistem parlemen Indonesia harus lebih tegas. Agar posisi MPR makin kokoh, yang harus dipertegas adalah posisi DPD. Fungsi pertimbangan yang saat ini melekat kepada DPD dalam hal hal yang berkaitan dengan daerah, sebaiknya ditingkatkan. Tidak hanya terbatas memberikan pertimbangan, tetapi turut mempunyai hak suara untuk menentukan lolos tidaknya undang-undang. Parlemen Indonesia ke depan disarankan untuk menjadi sistem bikameral yang kuat, walaupun tidak perlu menjadi sistem yang sama kuat antara DPR dan DPD, karena bisa menyebabkan kebuntuan dalam pembuatan kebijakan.

⁸ Indrayana, Denny, 2008, Negara antara Ada dan Tiada, Jakarta : Kompas, hal 20

Tahap pertama yang mulai bisa dicoba merumuskan kesepakatan adalah untuk memberi kewenangan kepada MPR dalam membuat peraturan yang bersifat mengatur, dengan kewenangan menetapkan GBHN. Juga apabila diperlukan membuat peraturan yang strategis mengenai bidang tertentu misalnya bidang pengelolaan sumber daya alam, pengaturan kebijakan pengaturan otonomi daerah termasuk pemilihan kepala daerah, yang belum bisa tertampung dalam UUD namun panduan besarnya dibutuhkan untuk dituangkan dalam undang-undang lebih lanjut.

Selain itu penataan DPD dan hubungan fungsionalnya dengan DPR juga perlu diperjelas, termasuk kemungkinan menata masuknya utusan golongan untuk menyempurnakan posisi MPR sebagai lembaga permusyawaratan, sementara lembaga perwakilan politiknya melalui DPR dan perwakilan daerahnya melalui DPD. Kalau ini bisa dilakukan, posisi MPR apakah sebagai lembaga permanen dalam sistem parlemen kita, atau bersifat *joint session*, tidak akan terlalu berpengaruh, karena yang penting posisi maupun fungsinya mempunyai bentuk yang lebih pasti.

DAFTAR BACAAN :

01. Asshiddiqie, Jimly, 2009: Menuju Negara Hukum yang Demokratis, Jakarta : BIP
02. Bambang Sadono, 2016, "Menetapkan Posisi MPR RI", *Media Indonesia*, 17 September
03. Indrayana, Denny, 2008, Negara antara Ada dan Tiada, Jakarta : Kompas
04. Kaelan, 2016, rancangan buku Inkonsistensi dan Inkoherensi dalam UUD NRI Tahun 1945 Hasil Amandemen (Kajian Filosofis-Yuridis), dalam persiapan terbit.
05. Merdeka.com, "Megawati: Perumusan GBHN sangat tepat jadi kewenangan MPR," 18 Agustus 2015
06. Widayati, 2015, Rekonstruksi Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Yogyakarta: Genta Publishing, hal 331
07. Yusril Ihza Mahendra, "Kerumitan Politik Hukum di Bidang Ketatanegaraan Pasca Amandemen UUD 1945," disampaikan pada Seminar "Membangun Indonesia Melalui Pembangunan Hukum Nasional" di Jakarta, 8 Desember 2011

**PENATAAN KEWENANGAN MPR:
MENELUSURI GAGASAN PARA PENDIRI NEGARA
TENTANG POSISI DAN KEWENANGAN MPR¹**

... ————— ...

Oleh :
Nuruddin Hady²

¹⁾ Makalah disampaikan pada Workshop Ketatanegaraan, dengan Tema: "*Penataan Kewenangan MPR dan Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN*", yang diselenggarakan oleh Badan Pengkajian MPR RI, bekerjasama dengan PP OTODA FH UB, 3-4 Juni 2016, di Capolista Hotel Ijen Suites Resort and Convention Kota Malang.

²⁾ Dosen FIS Univ. Negeri Malang. Mantan Anggota KPU Kota Malang, tahun 2003-2006, dan Mantan Ketua Panwaslu Kota Malang Tahun 2008.

Saya yakin, bahwa syarat yang mutlak untuk kuatnya Negara Indonesia ialah permusyawaratan, perwakilan. (Ir. Soekarno, 1 Juni 1945)

A. PENDAHULUAN

Perdebatan yang selalu muncul akhir-akhir ini diranah publik, terkait dengan posisi dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang tidak lagi dalam posisi strategis dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Padahal, apabila dilihat dalam pasal 3 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 secara tegas menyebutkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Itu artinya, posisi MPR adalah supreme-tertinggi, karena hanya MPR lah yang memiliki kewenangan untuk mengubah dan menetapkan konstitusi Negara. Masing-masing konstitusi dalam pandangan Herman Finer sebagai *"the autobiography of a power relationship"*, yaitu merupakan riwayat hidup suatu hubungan kekuasaan³. Maka, tidak tepat kalau memposisikan MPR sebagai lembaga Negara yang posisinya sejajar dengan lembaga lainnya, sementara MPR merupakan lembaga Negara yang memiliki kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD Negara RI Tahun 1945.

Disamping itu, gagasan perlunya memperkuat posisi dan kewenangan MPR disebabkan karena keberadaan lembaga-lembaga negara dalam menjalankan fungsi-fungsi

konstitusionalnya "seolah-seolah" tidak ada lagi yang mengawasi, dan bahkan masing-masing lembaga Negara, merasa mereka sama-sama menjalankan kedaulatan rakyat yang diberikan oleh UUD Negara RI Tahun 1945. Hal ini disebabkan tidak adanya aturan lagi yang mewajibkan bagi lembaga-lembaga negara untuk melaporkan ataupun mempertanggungjawabkan tugas dan kinerjanya seperti era sebelumnya. UUD 1945 (pasca perubahan) tidak mengatur secara jelas bagaimana mekanisme lembaga-lembaga negara tersebut dalam mempertanggungjawabkan tugas dan kinerjanya, terutama bagaimana pertanggungjawaban Presiden, kepada siapa atau badan mana Presiden harus memberikan pertanggungjawaban jawabannya, mengingat terdapat adagium *"geen macht zonder verantwoordelijkheid"* yaitu tidak ada kekuasaan tanpa pertanggungjawaban, dan implikasi dari pertanggungjawaban tersebut.

Berangkat dari realitas di atas, maka makalah ini mencoba untuk memberikan pokok-pokok pikiran untuk menjawab tema besar "Penataan Kewenangan MPR", yang terlebih dahulu menggali gagasan para pendiri negara tentang Posisi dan kewenangan MPR, melalui penelusuran perdebatan yang muncul dalam sidang-sidang di BPUPKI. Hal ini menurut penulis urgen untuk menemukannya dan memahami bagaimana suasana kebatinan pada saat itu, sehingga para pendiri negara menem-

³) Majda El-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm. 30.

patkan MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Hal ini sejalan dengan apa yang ditegaskan oleh Soepomo yang mengatakan bahwa untuk mengetahui maksud dari UUD 1945, maka tidak cukup hanya melihat teks pasal-pasal yang ada dalam UUD 1945, tetapi juga harus diketahui dalam suasana apa teks itu dibuat, sehingga diperlukan interpretasi secara historis untuk memahami maksud dari perancang UUD 1945. Selain itu, interpretasi juga perlu dilakukan atas Pembukaan UUD 1945, karena dalam pembukaan UUD 1945 itulah terkandung cita-cita dan pokok-pokok pikiran yang dijadikan dasar untuk menyusun Undang-undang Dasar 1945, mengingat sebagaimana telah diakui sendiri oleh Soepomo⁴, bahwa Rancangan Undang-Undang Dasar 1945 yang disusun berdasarkan aliran pikiran yang termaktub dalam pembukaan. Bahkan Ir. Soekarno menegaskan bahwa sistem yang dipakai sebagai dasar rancangan Undang-Undang Dasar 1945 adalah dasar kekeluargaan atau dasar gotong royong⁵.

Dalam konteks ini sangat relevan mengutip pandangan A.A.H. Strycken, yang menyatakan bahwa sebagai sebuah konstitusi tertulis, Undang-Undang Dasar (*Grondwet*) merupakan dokumen formal yang berisi: (1) hasil perjuangan politik bangsa di waktu lampau; (2) tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa; (3) pandangan tokoh-tokoh bangsa

yang hendak diwujudkan baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang; dan (4) suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin⁶. Merujuk pada pendapat A.A.H. Strycken di atas, maka UUD 1945 di dalamnya bukan hanya mencerminkan hasil perjuangan politik bangsa di waktu lampau, tetapi juga di dalamnya terkandung pandangan tokoh-tokoh negara yang hendak diwujudkan baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang dan bagaimana arah serta keinginan perkembangan kehidupan ketatanegaraan negara hendak dijalankan.

Posisi dan Kewenangan MPR : Gagasan Pendiri Negara

Para pendiri negara (*founding fathers*) telah menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi negara sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Keberadaan Majelis ini, apabila dilacak pada persidangan di BPUPKI, maka setidaknya ada beberapa anggota BPUPKI yang mengusulkan perlunya suatu lembaga tertinggi negara yang merupakan penjelmaan dari kedaulatan rakyat. Pada Rapat Besar BPUPKI tanggal 29 Mei 1945, Muhammad Yamin, mengatakan sebagai berikut:

... bahwa negara yang akan

4) Ibid, h. 265.

5) Ibid, h. 249.

6) Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan dan Sistem Kepar-taian*, Gema Insani Press, Jakarta, 1996, h 19.

dibentuk ialah: Suatu negara Rakyat Indonesia yang tersusun dalam suatu Republik Indonesia, yang dikepalai oleh seorang Kepala Negara pilihan dan dijalankan sebagai pusat oleh Kementerian yang bertanggung jawab kepada majelis Musyawarah dan semuanya dilindungi oleh suatu pemerintahan syuriah yang mewujudkan permusyawaratan, perwakilan dan kebijaksanaan otak, dan terbentuk bagi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia yang tidak mengenal perpecahan atau terbagi-bagi⁷.

Pandangan senada juga dikemukakan oleh Soepomo yang disampaikan pada Rapat Besar BPUPKI tanggal 31 Mei 1945. Sopomo mengemukakan sebagai berikut:

Untuk menjamin supaya pimpinan negara terutama Kepala Negara terus-menerus bersatu jiwa dengan rakyat, dalam susunan pemerintahan Negara Indonesia, harus dibentuk sistem badan permusyawaratan. Kepala Negara akan terus bergaul dengan Badan Permusyawaratan supaya senantiasa mengetahui dan merasakan rasa keadilan rakyat dan cita-cita rakyat. Bagaimana akan bentuknya Badan Permusyawaratan itu, ialah satu hal yang harus kita selidiki, akan tetapi jangan memakai sistem individualisme⁸.

Sejalan dengan pandangan Soepomo, dalam Rapat Besar BPUPKI tanggal 1 Juni 1945, ketika membicarakan Dasar Negara Indonesia, Ir. Soekarno secara implisit juga

mengemukakan perlunya Badan Permusyawaratan Rakyat yang bisa menjadi tempat untuk membicarakan persoalan-persoalan rakyat dengan cara musyawarah mufakat. Ir. Soekarno mengemukakan sebagai berikut:

....Kemudian, apakah dasar yang ke-3? Dasar itu ialah dasar mufakat, dasar perwakilan, dasar permusyawaratan. Negara Indonesia bukan satu negara untuk satu orang, bukan satu negara untuk satu golongan walaupun golongan kaya.

Tetapi kita mendirikan negara "semua buat semua". "satu buat semua, semua buat satu". Saya yakin, bahwa syarat yang mutlak untuk kuatnya Negara Indonesia ialah permusyawaratan, perwakilan⁹.

Ir. Soekarno mengingatkan bahwa keberadaan Badan Perwakilan Rakyat tersebut bukan hanya sekedar Badan Perwakilan berdasarkan demokrasi politik saja tanpa keadilan sosial, tanpa demokrasi ekonomi. Dalam hal ini Ir. Soekarno menolak keberadaan Badan Perwakilan rakyat yang menerapkan sistem demokrasi Barat, tetapi menurutnya permusyawaratan yang memberi hidup, yakni politik ekonomi, demokrasi yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial bagi rakyat. Lebih lanjut Ir. Soekarno mengemukakan:

Saudara-saudara, badan permusyawaratan yang kita akan buat, hendaknya bukan badan permusyawaratan politik demokrasi saja, tetapi badan yang bersama dengan

7) Risalah Sidang BPUPKI, Sekretaris Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1995, h. 23.

8) Ibid, h. 42.

9) Ibid, h. 77.

masyarakat dapat mewujudkan dua prinsip: *politieke rechtvaardigheid* dan *sociale rechtvaardigheid*¹⁰.

Pandangan Ir. Soekarno di atas, menginginkan keberadaan Badan Permusyawaratan yang tidak hanya mengedepankan politik demokrasi saja, tetapi lebih dari itu keberadaan Badan Permusyawaratan tersebut yang selalu bersama rakyat untuk mewujudkan dua prinsip, yaitu: keadilan politik (*politieke rechtvaardigheid*) dan keadilan sosial (*sociale rechtvaardigheid*). Dalam kesempatan yang lain, anggota BPUPKI Wongsonegoro¹¹, pada Rapat Besar BPUPKI, Tanggal 11 Juli 1945 dengan agenda Persiapan Penyusunan Rancangan Undang-undang Dasar, juga menyimpulkan perlunya Badan Perwakilan Rakyat sebagai pernyataan kedaulatan rakyat.

Pandangan yang cukup luas juga dikemukakan oleh Muhammad Yamin pada Rapat Besar BPUPKI tanggal 11 Juli 1945, bahkan secara eksplisit Muhammad Yamin menyebut lembaga ini sebagai Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang keanggotaan majelis ini bukan saja terdiri dari wakil-wakil daerah-daerah di Indonesia, tetapi juga wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya dan juga meliputi anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Lebih lanjut Muhammad Yamin menegaskan, bahwa terdapat dua syarat dari Majelis ini, yaitu wakil daerah dan wakil langsung daripada rakyat Indonesia, hal ini menurutnya merupakan hasil

perbandingan dengan Konstitusi Republik Rusia (1936: Pasal 22-29) dan Konstitusi San Min Chui di Tiongkok. Lebih jauh Muhammad Yamin mengemukakan:

Kemudian dihadapan Kepala Negara dan Wakil Kepala Negara itu adalah suatu Majelis Permusyawaratan untuk seluruh rakyat Indonesia, yaitu yang menjadi kekuasaan yang setinggi-tingginya di dalam republik. Kekuasaan yang dipegang oleh permusyawaratan seluruh rakyat Indonesia diduduki, tidak saja oleh wakil daerah-daerah Indonesia, tetapi semata-mata pula oleh wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak. Majelis Permusyawaratan juga meliputi segala anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Kepada Majelis Presiden bertanggung jawab. Jadi ada 2 syaratnya, yaitu wakil daerah dan wakil langsung daripada rakyat Indonesia. Syarat ini adalah baru dijalankan di dalam beberapa konstitusi-konstitusi di atas dunia, seperti konstitusi Republik Rusia (1936:Pasal 22-29) dan konstitusi San Min Chui di Tiongkok. Maka di dalam konstitusi yang dua ini disusun permusyawaratan rakyat sebagai sambungan yang paling tinggi daripada kedaulatan rakyat. Dan kecuali sebagai sambungan daripada kemauan bangsa Indonesia, baik menurut adat, ataupun menurut agama Islam, maka permusyawaratan itu ialah untuk merundingkan keperluan negara atau keperluan umum. Ada-

¹⁰⁾ Ibid, h. 79-80.

¹¹⁾ Ibid, h. 173.

pun wakil-wakil daerah yang saya sebut tadi sangat perlu, oleh karena tanah Indonesia tentu akan terdiri atas beberapa daerah dan wakil-wakilnya tidak menurut banyaknya penduduk daerah saja, melainkan pula dengan melihat keadaan daerah, maka diadakanlah wakil untuk mewakili daerah dalam permusyawaratan itu¹².

Pandangan Muhammad Yamin di atas cukup luas, dan maju karena membicarakan keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan saja dari aspek kedudukannya sebagai lembaga tertinggi negara, tetapi juga membicarakan susunan keanggotaannya, yaitu terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Utusan daerah dan Utusan golongan, tetapi juga membahas prinsip-prinsip pokok¹³, bagaimana mekanisme pemilihannya, yaitu harus dipilih secara bebas dan langsung oleh rakyat dengan suara terbanyak. Selain itu, Muhammad Yamin juga mengusulkan kewenangan MPR yang diantaranya adalah meminta pertanggung jawaban Presiden.

Keberadaan Majelis Permusya-

waratan Rakyat (MPR) inilah yang kemudian termaktub dalam ketentuan Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 (sebelum perubahan), yang menyebutkan; "Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Terkait dengan hal ini Soepomo¹⁴, ketika diminta oleh ketua BPUPKI Radjiman untuk menjelaskan hasil kerja Panitia Perancang Undang-undang Dasar pada Rapat Besar BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 dengan agenda utama pembahasan rancangan Undang-undang Dasar menjelaskan sebagai berikut:

...Kedaulatan adalah ditangan rakyat yang menjelma dalam "Majelis Permusyawaratan Rakyat". Dalam lain perkataan: Majelis Permusyawaratan Rakyat, ialah penyelenggara negara yang tertinggi. Majelis itu sebagai penjelmaan seluruh rakyat seluruh daerah dan seluruh golongan mempunyai wakil disitu¹⁵.

Lebih lanjut Soepomo mengemukakan:

Majelis ini harus terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan

¹²) Ibid, h. 181-182.

¹³) Gagasan Muhammad Yamin saya kira cukup maju, dalam batas-batas tertentu telah mengadopsi nilai-nilai konstitusi modern. Terkait dengan usulan desain kelembagaan MPR yang terdiri dari anggota DPR, Wakil-wakil Daerah dan wakil-wakil Golongan. Wakil-wakil Daerah menurutnya ditentukan jumlahnya bukan berdasarkan jumlah penduduk dalam daerah saja, tetapi ditentukan sesuai keadaan daerah. Hal ini, dapat dibandingkan dengan keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang sekarang ini, dimana jumlah keanggotaannya tidak didasarkan pada luas wilayah dan jumlah penduduk, tetapi masing-masing Provinsi sama yaitu 4 orang. Pasal 22C ayat (1) menyebutkan: "Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum". Ayat (2) menyebutkan: "Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

¹⁴) Panitia Perancang Undang-Undang Dasar yang diketuai oleh Ir. Soekarno, membentuk lagi Panitia Kecil untuk menyusun rancangan Undang-Undang Dasar (Ir. Soekarno menyebutnya Hukum Dasar), Soepomo ditunjuk sebagai Ketua atas usul Wongsonogoro. Panitia kecil ini beranggotakan Wongsonogoro, Soebardjo, Maramis, Soekiman dan Haji Agus Salim. Hasil kerja Panitia kecil ini kemudian dibahas di internal Panitia Perancang Undang-Undang Dasar pada tanggal 13 Juli 1945, karena keesokan harinya pada tanggal 14 Juli 1945 sudah harus dibahas pada Rapat Besar BPUPKI. Lihat lebih lanjut Ibid, h. 222-235.

¹⁵) Ibid, h. 269-271.

Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan. Dengan ayat ini, panitia berkeyakinan bahwa seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat, sehingga majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat, yang memegang kedaulatan negara¹⁶.

Panitia perancang Undang-Undang Dasar 1945, telah merancang kelembagaan MPR ini sebagai penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia yang begitu majemuk, mewakili berbagai golongan yang ada di masyarakat dan mewakili daerah-daerah yang ada di Indonesia. Adapun susunan dan bentuknya mejelis itu diatur dengan undang-undang. Hal inilah yang kemudian melahirkan rumusan Pasal 2 ayat (1) yang menyebutkan: "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang". Terkait dengan mekanisme pemilihan anggota MPR, memang secara eksplisit tidak diatur dalam UUD 1945, karena susunan dan bentuknya diatur lebih lanjut dalam undang-undang, sehingga bagaimana sistem pemilihannya, bagaimana kriteria utusan daerah dan utusan golongan sebagaimana dimaksud, nampaknya Panitia Perancang menyerahkan sepenuhnya kepada pembentuk undang-undang.

¹⁶⁾ Ibid, h. 269.

¹⁷⁾ Ibid, h. 181.

Namun demikian, apabila dilacak dalam perdebatan yang muncul dalam sidang di BPUPKI, para pendiri negara (*founding father*) sejatinya menginginkan semua anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Hal ini setidaknya diusulkan oleh Muhammad Yamin yang mengemukakan sebagai berikut:

...Kekuasaan yang dipegang oleh permusyawaratan seluruh rakyat Indonesia diduduki, tidak saja oleh wakil daerah-daerah Indonesia, tetapi semata-mata pula oleh wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak¹⁷.

Usulan yang sama juga dikemukakan oleh Anggota BPUPKI Sukiman, ketika menanggapi hasil kerja Panitia Perancang Undang-Undang Dasar pada Rapat Besar BPUPKI tanggal 15 Juli 1945. Sukiman memberikan tanggapan sebagai berikut:

Untuk lebih menegaskan kedaulatan Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka saya mengusulkan, supaya ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar ini, bahwa sebagai prinsip, pemilihan Majelis Permusyawaratan Rakyat harus langsung oleh rakyat. Jadi saya usulkan supaya ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar, bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai prinsip dipilih oleh rakyat langsung. Dalam pandangan saya, maka kedaulatan Majelis Permusyawaratan Rakyat itu paling sedikit

sama kedudukannya dengan Rijksdag Jerman, Konstitusi Weimar, Majelis Rendah Dai Nippon atau Tweede Kamer dari Staten -generaal Belanda: ditetapkan oleh Undang-undang Dasar masing-masing negeri itu bahwa badan-badan perwakilan itu langsung dipilih oleh rakyat. (Konstitusi Jerman art 22, Konstitusi Dai Nippon art 35, Negeri Belanda art 83-84)¹⁸.

Atas tanggapan Soekiman di atas, maka Soepomo selaku ketua Tim Kecil perumus Undang-Undang Dasar, memberikan jawaban sebagai berikut:

Pertama usul dari tuan Sukiman terhadap cara pemilihan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan kedudukan Dewan Perwakilan. Panitia tetap berpendirian bahwa cara itu lebih baik diatur dalam Undang-undang, tidak dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar, karena tadi dikemukakan bahwa Undang-Undang Dasar disebut harus sesupel-supelnya, memuat aturan yang pokok: yang diuraikan itu sudah tentu sudah tercatat dalam risalah dalam pembicaraan hari ini. Itu tentu akan diperingati untuk kemudian kalau kita membentuk Undang-undang¹⁹.

Dari tanggapan Soepomo di atas, dapat dilihat bahwa Panitia Perancang Undang-Undang Dasar menginginkan tata cara pemilihan Majelis Permusyawaratan Rakyat cukup diatur dalam Undang-undang, yang ten-

tunya pembuatan Undang-undang tersebut juga harus mengacu pada risalah-risalah persidangan BPUPKI, karena dalam Undang-Undang Dasar hendaknya hanya memuat hal-hal yang pokok. Meskipun tanggapan Soepomo atas tata cara atau mekanisme pemilihan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat masih belum memuaskan anggota BPUPKI Sukiman. Lebih lanjut Soekiman mengemukakan: "Tentang azasnya dalam Undang-Undang Dasar hendaknya didapat juga ketentuan bahwa perwakilan harus langsung dipilih oleh rakyat. Hanya pernyataan itu saja yang hendak saya usulkan untuk dimasukkan dalam *grondwet*. Pemilihan Majelis Permusyawaratan Rakyat jangan hanya dengan Undang-undang, tetapi diterangkan, bahwa pada azasnya harus langsung dilakukan oleh rakyat."²⁰ Jadi, dalam perdebatan yang muncul, begitu nampak semangat perlunya mekanisme pemilihan anggota MPR dimasukkan dalam UUD 1945, yaitu dengan cara dipilih langsung oleh rakyat.

Pada Rapat Besar BPUPKI tanggal 11 Juli 1945, Muhammad Yamin sejatinya juga telah mengusulkan secara eksplisit desain kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)²¹, dalam menyampaikan materi terkait dengan MPR dan Dewan Perwakilan, Muhammad Yamin mengemukakan sebagai berikut:

¹⁸) Ibid, h. 286.

¹⁹) Ibid, h. 288.

²⁰) Ibid.

²¹) Pada Pada Rapat Besar BPUPKI tanggal 11 Juli 1945, Muhammad Yamin membacakan rancangan UUD menurut versi Muhammad Yamin atas permintaan ketua BPUPKI Radjiman. Lihat Risalah BPUPKI, h. 175-190.

Mengingat kemauan zaman dan mengingat kepentingan pembangunan tenaga kita, maka dewan yang disusun itu tidaklah terbagi atas kamar pertama dan kamar kedua. Parlemen perwakilan rakyat ini tidak kita bagi jadi dua, melainkan hanya mempunyai satu kamar saja: dengan menghilangkan kamar yang pertama cukuplah kita mempunyai Dewan Perwakilan saja. Namanya disingkatkan menjadi dewan, yaitu sebagai kekuasaan kecil daripada kedaulatan rakyat, di dalam dan disebelah Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia. Maka dengan cara begini berdirilah suatu Kepala Negara dengan dua orang Wakil Presiden dan suatu badan permusyawaratan seluruh rakyat Indonesia dan satu Dewan Perwakilan. Barulah kita membentuk satu Majelis Pertimbangan, yaitu yang akan memberi basehat kepada Presiden Republik kalau perlu. Susunan itu tidak perlu saya terangkan panjang-lebar, cukuplah saya katakan adanya suatu Majelis Pertimbangan yang anggotanya nanti akan ditentukan menurut syarat-syarat badan penasehat. Selain daripada itu, adalah pula suatu Balai Agung atau Mahkamah Tinggi. Mahkamah itu adalah suatu Balai Agung yang di dalamnya ada Mahkamah Adat dan Mahkamah Islam dan atau Mahkamah Sipil dan

Kriminil. Mahkamah inilah yang setinggi-tingginya, sehingga dalam membandingkan undang-undang, maka Balai Agung inilah yang akan memutuskan apakah sejalan hukum adat, syariah dan Undang-Undang Dasar. Dengan keterangan pendek ini kelihatanlah pembagian kekuasaan dalam Republik Indonesia atas 6 kekuasaan. *Six powers of Republic*, yaitu: 1. Kepala Negara dan Wakil Presiden; 2. Dewan Perwakilan; 3. Majelis Permusyawaratan seluruh Indonesia; 4. Kementrian; 5. Majelis Pertimbangan; dan 6. Mahkamah Tinggi atau Balai Agung²².

Apabila kita cermati pandangan Muhammad Yamin di atas, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak didesain sebagai sistem dua kamar (sistem bicameral), tetapi sistem satu kamar. Selain itu, sangat terlihat pandangan Muhammad Yamin begitu mewarnai dalam penyusunan UUD 1945, meskipun dalam hal tertentu terdapat pandangannya yang berseberangan dengan pandangan Soepomo, bahkan Muhammad Yamin tidak setuju dengan sistematika Undang-Undang Dasar yang disusun oleh panitia perancang, meskipun demikian dalam pandangan Muhammad Yamin telah tergambar struktur ketatanegaraan Indonesia²³.

Terdapat beberapa lembaga ne-

²²) Risalah Sidang BPUPKI, Op. Cit, h. 183-184.

²³) BPUPKI membentuk 1 panitia yaitu Panitia Perancang UUD dan 2 bunkakai (Bagian dari sidang BPUPKI/Kelompok kerja), yaitu bunkakai pembelaan tanah air, dan Bunkakai soal Keuangan dan Perekonomian. Moh. Yamin ditempatkan pada bunkakai soal Keuangan dan Perekonomian yang diketuai oleh Moh. Hatta. Meskipun Ir. Soekarno sebagai ketua Panitia Perancang Undang-Undang Dasar meminta kepada Ketua BPUPKI agar Moh. Yamin dimasukkan sebagai anggota Panitia Perancang UUD karena merasa dibutuhkan pemikirannya, tetapi permintaan itu ditolak oleh ketua BPUPKI Radjiman, bahkan Moh. Yamin pada saat itu sempat menolak ditempatkan pada Bunkakai yang membahas soal keuangan dan perekonomian karena menurutnya tidak bisa memberikan sumbangan buat panitia karena kurang pengetahuan soal itu. Pada akhirnya, Moh. Yamin tetap masuk pada bunkakai soal Keuangan dan Perekonomian. Lihat Risalah Sidang BPUPKI, Op. Cit, h. 200-205.

gara yang diusulkan oleh Muhammad Yamin, yang dia namakan sebagai *Six powers of Republic*, yaitu: (1) Kepala Negara dan Wakil Presiden; (2) Dewan Perwakilan; (3) Majelis Permusyawaratan seluruh Indonesia; (4) Kementerian; (5) Majelis Pertimbangan; dan (6) Mahkamah Tinggi atau Balai Agung. Selain itu, Muhammad Yamin juga mengusulkan sebagai pelaksana kehakiman yang dia namakan sebagai Mahkamah Tinggi atau Balai Agung. Bahkan keberadaan lembaga terakhir ini dalam pandangan Muhammad Yamin juga memiliki kewenangan untuk membandingkan undang-undang atau memutuskan apakah sejalan dengan hukum-adat, syariah dan Undang-Undang Dasar. Usul Muhammad Yamin di atas digarisbawahi oleh Soepomo yang mengatakan: "Tentang Mahkamah Agung, tuan Yamin menghendaki supaya Mahkamah Agung itu mempunyai hak juga untuk memutus, bahwa sesuatu Undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar atau dengan syari'ah."²⁴

Dalam hal ini begitu jelas, bagaimana pandangan Muhammad Yamin, terkait dengan kekuasaan kehakiman, dimana dia menyebutnya dengan Mahkamah Tinggi atau Balai Agung yang kemudian dalam UUD 1945 sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman disebut sebagai

Mahkamah Agung (MA)²⁵. Bahkan dalam pandangan Muhammad Yamin, Mahkamah itu juga memiliki kewenangan untuk menguji atas peraturan perundang-undangan, termasuk didalamnya menguji konstitusionalitas Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Gagasan ini sangat progresif, karena setelah lebih dari enam dasawarsa, seiring dengan perubahan UUD 1945, pada akhirnya gagasan Muhammad Yamin tersebut terwujud dengan hadirnya Mahkamah Konstitusi, yang salah satu kewenangannya adalah menguji Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar²⁶.

Terkait dengan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), para pendiri negara (*founding fathers*) telah merumuskan tiga kewenangan pokok majelis ini, yaitu: (1) menetapkan Undang-undang Dasar 1945; (2) menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara; dan (3) memilih Presiden dan wakil Presiden dengan suara yang terbanyak. Hal ini sebagaimana termaktub pada Pasal 3 UUD 1945 (sebelum perubahan) yang menyebutkan: "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara". Sedangkan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan: "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Ma-

²⁴ Ibid, h. 305.

²⁵ Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan: "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang".

²⁶ Pada perubahan ketiga UUD 1945, akhirnya MPR menyepakati keberadaan lembaga Negara Baru sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman di samping Mahkamah Agung (MA) yaitu Mahkamah Konstitusi, yang salah satu tugasnya adalah berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-undang Dasar. Lihat lebih lanjut Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 jo Pasal 24 C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945.

jelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak". Menanggapi kewenangan MPR yang salah satunya berwenang untuk memilih Presiden, maka anggota BPUPKI Sukiman, mengemukakan: "karena menilik tingkat kecerdasan rakyat kita, maka saya sepakat sekali bahwa Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan buat sementara waktu tidak dipilih langsung oleh rakyat."²⁷

Jadi, pada waktu itu sudah ter-cetus juga gagasan Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat apabila tingkat kecerdasan rakyat sudah dianggap cukup untuk bisa memilih Presiden secara langsung. Ketika menjelaskan hasil rancangan Undang-Undang Dasar yang telah disusun oleh Panitia Perancang, Soepomo mengemukakan sebagai berikut:

Oleh karena Majelis Permusyawaratan memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas. Majelis ini bersidang 5 tahun sekali sedikit-dikitnya. Mengingat dinamik masyarakat, sekali dalam 5 tahun Majelis Permusyawaratan Rakyat memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendak dipakai untuk di kemudian hari. Jika perlu, Majelis dapat merubah Undang-Undang Dasar. Dengan sistem ini panitia yakin, bahwa Undang-Undang Dasar senantiasa dapat disesuaikan dengan aliran zaman. Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan rakyat,

ialah Badan yang mengangkat Kepala Negara. Hendaknya Kepala Negara itu diberi gelar "Presiden". Majelis Permusyawaratan Rakyat mengangkat juga satu atau dua wakil presiden. Undang-Undang Dasar memberi kelonggaran, jikalau perlu dapat mengangkat dua wakil presiden. Ini tergantung dari pada keadaan dalam negara²⁸.

Penjelasan Soepomo di atas, menunjukkan bahwa Panitia Perancang Undang-Undang Dasar, merumuskan tiga kewenangan pokok Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yaitu: (i) menentukan haluan-haluan negara; (ii) dapat merubah Undang-Undang Dasar; dan (iii) Badan yang mengangkat Kepala Negara. Penjelasan Soepomo tersebut sejalan dengan usulan Muhammad Yamin sebelumnya, ketika disampaikan pada Rapat Besar BPUPKI tanggal 11 Juli 1945, dimana atas permintaan ketua BPUPKI, Muhammad Yamin kemudian menyampaikan usul rancangan Undang-Undang Dasar yang telah dia susun sendiri. Muhammad Yamin mengemukakan sebagai berikut:

Majelis Permusyawaratan seluruh rakyatlah yang akan merobah atau mengganti atau membuat Undang-Undang Dasar baru untuk negara kita. Tetapi sebelum permusyawaratan seluruh Indonesia ini berlaku, perlulah kita bentuk Dewan Perwakilan, yaitu menurut suatu susunan baru yang kita laksanakan dengan cara sederhana sekali. Segala

²⁷) Risalah Sidang BPUPKI, Op. Cit, h. 286. Lihat dan bandingkan juga dalam RM. AB. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, h. 375.

²⁸) Ibid, h. 271.

anggota Dewan Perwakilan Rakyat duduk menjadi anggota Majelis Permusyawaratan rakyat²⁹.

Pandangan Mohammad Yamin di atas, begitu juga dengan pandangan Soepomo dan pantia Perancang Undang-Undang Dasar sudah sangat jelas, bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berhak untuk merubah dan mengganti Undang-undang Dasar baru bagi Indonesia. Selain itu, keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat yang akan menentukan pokok-pokok dasar haluan negara yang akan dijadikan pijakan dan haluan bagi Presiden dalam menjalankan pemerintahan. Muhammad Yamin selalu menekankan perlunya syarat mutlak bagi sebuah negara yang ingin didirikan, yaitu berhubungan langsung dengan dasar permusyawaratan, perwakilan, dan kebijaksanaan yang menurutnya akan memberikan kemajuan³⁰. Ketiga dasar itulah yang menurutnya menjadi syarat mutlak bagi berdirinya Negara Indonesia. Disamping itu, sebagai cara untuk merawat persatuan itu,

Ki Bagoes Hadikoesoemo yang menekankan pentingnya „permusya-

waratan” dalam mengambil keputusan sebagai cara merawat persatuan. Hal ini sejalan dengan pandangan M. Yamin, perlunya dasar perwakilan dan permusyawaratan yang memberi warna dan aliran istimewa kepada keinginan orang Indonesia kepada susunan tata-negara³¹.

Penempatan MPR oleh para pendiri Negara pada posisi sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat yang akan menentukan pokok-pokok dasar haluan negara, dikarenakan hal ini terkait erat dengan hakekat dan tujuan negara republik Indonesia, serta prinsip kedaulatan rakyat. Menurut Muhammad Yamin, hakekatnya negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat Indonesia³², sehingga Muhammad Yamin dalam hal ini lebih mengedepankan pada prinsip musyawarah bersatu dengan dasar mufakat menurut perpaduan adat dengan perintah agama³³. Sementara menurut Soepomo, hakekat negara merupakan wujud dan bertindak sebagai penyelenggara keinsyafan keadilan rakyat seluruhnya³⁴, oleh karenanya Soepomo selalu menekankan pentingnya “kepemimpinan yang bersatu jiwa dengan rakyat”, mendirikan negara

29) Risalah Sidang BPUPKI, Op. Cit, h. 183.

30) Dalam keyakinan Muhammad Yamin, dasar permusyawaratan itu memberi kemajuan kepada umat yang hidup dalam negara yang dilindungi oleh kebesaran ke-Tuhanan. Karena dengan dasar musyawarah itu manusia memperhalus perjuangannya dan bekerja di atas jalan ke-Tuhanan dengan membuka pikiran dalam permusyawaratan sesama manusia. Dengan permusyawaratan, maka negara tidaklah dipikul oleh seorang manusia atau pikiran yang berputar dalam otak sebuah kepala, melainkan dipangku oleh segala golongan, sehingga negara tidak berpusing di sekeliling seorang insan, melainkan sama-sama membentuk negara sebagai suatu batang tubuh, yang satu-satu sel mengerjakan kewajiban atas permufakatan yang menimbulkan perlainan atau perbedaan kerja, tetapi untuk kesempurnaan seluruh badan. Lihat Risalah BPUPKI, Sekretariat Negara RI, Edisi III, Jakarta, 1995, h. 21.

31) Ibid, h.18

32) Risalah BPUPKI, Op, Cit, h. 28.

33) Ibid, h. 9.

34) Ibid, h. 36.

nasional yang bersatu, dimana negara tetap memperhatikan segala keistimewaan dari golongan-golongan yang begitu beragam, gagasan Soepomo itu kemudian terkenal dengan gagasan negara integralistik. Bagi Ir. Soekarno, hakekat negara Indonesia mendirikan negara “semua buat semua” karena persamaan nasib akibat penjajahan.

Sementara prinsip kedaulatan rakyat, menempatkan rakyat berdaulat dalam arti memiliki kekuasaan untuk menentukan cara bagaimana ia seharusnya diperintah. Keputusan rakyat yang menjadi peraturan pemerintah bagi semua orang adalah keputusan yang ditetapkan dengan cara musyawarah mufakat dalam satu perundingan yang teratur bentuk dan prosesnya. Dengan demikian, apa yang dimaksud dengan kedaulatan rakyat adalah kekuasaan yang dijalankan oleh rakyat atau atas nama rakyat dengan dasar musyawarah. Menurut Bung Hatta, musyawarah mufakat penting untuk mencegah dominasi perseorangan atau golongan tertentu dalam pengambilan keputusan. Musyawarah mufakat juga penting untuk menjamin agar keputusan politik senantiasa berorientasi pada keadilan sosial dan kepentingan umum³⁵.

B. PERDEBATAN POSISI MPR DALAM PROSES PERUBAHAN UUD 1945

Pandangan dan perdebatan yang muncul dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat pada

Sidang Umum MPR Oktober 1999 sampai dengan Sidang Tahunan MPR Tahun 2001, tanggal 9 November 2001, terkait dengan pembahasan Kedaulatan Negara, maka setidaknya terdapat 5 (lima) isu yang menjadi pokok perdebatan, yaitu: Pertama, perlunya memperkuat peran Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara. Kedua, terkait dengan interpretasi rumusan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, yang memunculkan gagasan untuk memberdayakan masing-masing lembaga tinggi negara, sehingga kedaulatan didistribusikan tidak hanya ke MPR tetapi juga diberikan ke lembaga-lembaga negara yang lain. Ketiga, perlunya mempertimbangkan seluruh anggota MPR dipilih melalui pemilihan umum, karena jumlah anggota MPR yang diangkat lebih banyak daripada yang dipilih. Keempat, terkait susunan keanggotaan MPR, khususnya keberadaan Utusan Darah, Utusan Golongan, dan TNI/Polri, dan Kelima, tentang desain kelembagaan MPR, apakah MPR terdiri dari satu kamar, dua kamar atau tiga kamar.

Pada waktu pembahasan Perubahan Pertama UUD 1945 di Panitia Ad Hoc III Sidang Umum MPR tahun 1999, semua Fraksi sudah mulai memikirkan perlunya peningkatan peran Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara. Tujuannya adalah disamping menetapkan dan merubah Undang-Un-

³⁵) Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas, dan aktualisasi Pancasila*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011, h. 415.

dang Dasar serta menetapkan GBHN, maka MPR juga diharapkan dapat melakukan fungsi pengawasannya terhadap pelaksanaan GBHN oleh Presiden secara lebih optimal³⁶. Selain itu, juga diharapkan MPR dapat melakukan pengawasan terhadap semua lembaga-lembaga negara yang ada. Bahkan terdapat Fraksi yang mengusulkan bahwa MPR perlu diberikan kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan semua ketua lembaga-lembaga tinggi negara, termasuk mengangkat dan memberhentikan presiden. Hal ini tercermin dalam pandangan F-Reformasi yang disampaikan juru bicaranya Patrialis Akbar yang mengemukakan sebagai berikut:

Sehubungan dengan itu, maka ada kaitannya dengan perubahan pasal selanjutnya. Jadi kalau tadi adalah pasal 1 Ayat (2), kemudian Pasal 2 Ayat (2) ada relevansinya dengan Pasal 3 Ayat (3) dimana di sini kita akan menambahkan tugas daripada Majelis Permusyawaratan Rakyat, yaitu disamping menetapkan dan merubah Undang-Undang Dasar serta menetapkan GBHN, tetapi juga mengangkat dan memberhentikan presiden di dalamnya³⁷.

Pandangan yang sama juga dikemukakan oleh F-KKI melalui juru bicaranya Anthonius Rahail,

yang mengemukakan, “...., maka hendaknya terhadap pengangkatan-lembaga-lembaga tinggi negara juga dilakukan oleh Majelis, oleh MPR.” Sikap berbeda dikemukakan Fraksi-Fraksi yang lain, meskipun pada intinya mereka menginginkan peran MPR diperkuat, tetapi mereka juga mengusulkan perlunya untuk memberdayakan masing-masing lembaga tinggi negara, sehingga ada keseimbangan kekuatan (*balancing power*)³⁸. Hal ini terkait dengan gagasan perlunya Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Terkait dengan hal ini, Khofifah Indar Parawansa dari F-KB mengemukakan:

Jika, misalnya, kemudian Presiden itu dipilih langsung oleh rakyat, pemegang kedaulatan rakyat. Ini apa kemudian terbagi? Atau tetapi ditangan MPR? Karena yang berkembang di dalam pembahasan amandemen ini, ada keinginan untuk memberdayakan masing-masing lembaga tinggi negara, sehingga ada *balancing power*³⁹.

Pandangan senada juga dikemukakan oleh Imanuel E.Blegur dari F-Partai Golkar yang mengemukakan bahwa dalam situasi yang sangat mendesak ini amandemen dilakukan hanya pada pasal-pasal yang berk-

³⁶ Pada sidang Umum MPR Oktober 1999, gagasan perlunya memperkuat kewenangan DPR, memberdayakan MPR, dan membatasi kekuasaan Presiden menjadi tiga isu utama. Disamping itu fraksi-fraksi juga memberi pandangan terhadap isu perlindungan hak asasi manusia, kekuasaan kehakiman, dan mekanisme checks and balances. Kemurut fraksi-fraksi, pembatasan Kekuasaan Presiden, dan pemberdayaan MPR dan DPR menjadi penting dan mendasar karena akan memberi implikasi kepada praktek penyelenggaraan sistem kekuasaan negara. Lihat dan bandingkan dalam Valina Singka Subekti, Menyusun Konstitusi Transisi, Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, h. 188-189.

³⁷ Naskah Komprehensif, Op, Cit, h. 260-261.

³⁸ Beberapa Fraksi menggunakan istilah “memberdayakan” untuk mengoptimalkan peran dan fungsi MPR. Lihat Ibid, h. 223.

³⁹ Naskah Komprehensif, Op, Cit, h. 274.

enaan dengan penataan kembali sistem kekuasaan negara sehingga dapat lebih bertumpu pada prinsip-prinsip tegaknya kedaulatan rakyat. Salah satu diantaranya adalah tentang pemberdayaan Dewan Perwakilan Rakyat dan pembatasan kekuasaan Presiden⁴⁰. Pandangan yang sama juga dikemukakan F-PPP melalui juru bicaranya Suryadharma Ali, yang mengemukakan: "Hal-hal yang mendesak tersebut adalah yang berkenaan dengan pemberdayaan lembaga-lembaga negara pengembal kedaulatan rakyat dan sekaligus membuat keseimbangan di antara lembaga kepresidenan/pemerintahan"⁴¹.

Upaya memperkuat peran MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, sejatinya muncul juga gagasan perlunya MPR memiliki kewenangan untuk meng-*impeach* Presiden, hal ini dikemukakan oleh Valina Singka Subekti dari F-UG yang disampaikan pada rapat PAH III BP MPR 1999 ke-2 pada tanggal 8 Oktober 1999. Valina Singka Subekti mengemukakan:

Oleh karena MPR adalah pencerminan dari kedaulatan rakyat, maka MPR itu mempunyai hak untuk meng-*impeach* Presiden, suatu hak yang tidak dimiliki oleh misalnya, DPR. DPR tidak bisa menjatuhkan DPR, tetapi MPR bisa meng-*impeach* walaupun itu tidak dikatakan secara eksplisit di dalam konstitusi kita, tetapi sebetulnya secara implisit itu

sudah semangatnya menyatakan bahwa MPR punya wewenang meng-*impeach*⁴².

Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh F-PPP melalui juru bicaranya Zain Badjebber, yang mengusulkan kewenangan MPR sebagai berikut: (1) mengadakan perubahan Undang-Undang Dasar; (2) meminta pertanggungjawaban Presiden; (3) meminta pertanggungjawaban Pimpinan BPK dan Mahkamah Agung serta Gubernur Bank Indonesia, Jaksa Agung, dan Panglima Tentara Nasional Indonesia, caranya tentunya diatur dalam tata tertib dari pada MPR; (4) membuat ketetapan yang diamatkan oleh Undang-Undang Dasar; dan (5) menafsirkan segala keputusan Majelis, MPR⁴³.

Meskipun demikian nampaknya usul F-PPP tersebut menghilangkan kewenangan MPR untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Hal ini berbeda dengan usulan Antonius Rahail dari F-KKI yang masih mempertahankan kewenangan MPR untuk menetapkan garis-garis besar kebijakan negara yang dianggap perlu⁴⁴. Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Andi Mattalata dari F-PG yang tetap menginginkan MPR tetap berwenang dalam menetapkan GBHN⁴⁵. Keinginan tetap mempertahankan GBHN ini muncul menyangkut persoalan pertanggungjawaban Presiden. Meskipun de-

40) Ibid, h. 275-276.

41) Ibid, h. 276.

42) Buku III, *Naskah Komprehensif*, Op. Cit, h. 71-72.

43) Ibid, h. 82.

44) Ibid, h. 83.

45) Ibid, h. 84.

mikian, persoalan GBHN ini F-PDKB mempertanyakan keberadaan GBHN apabila Presiden kemudian dipilih secara langsung⁴⁶.

Terkait dengan kewenangan MPR, secara umum terdapat 6 (enam) usulan, yaitu:

(1) terdapat fraksi yang mengusulkan MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, yaitu diusulkan oleh FPG, FU, FPKB, dan FPBB, sementara fraksi yang lain, seperti Fraksi Reformasi, F.PDU, dan F.KKI masih mengusulkan MPR punya kewenangan untuk memilih dan menetapkan Presiden dan Wakil Presiden; (2) terdapat fraksi yang mengusulkan MPR tidak lagi punya kewenangan untuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yaitu diusulkan oleh fraksi PPP, dan fraksi P.BBB, sementara Fraksi-fraksi yang lainnya masih mengusulkan MPR punya kewenangan untuk menetapkan GBHN; (3) terdapat fraksi yang mengusulkan baik secara eksplisit maupun secara implisit perlunya MPR punya kewenangan meng-*Impeachment* Presiden dan Wakil Presiden, dimana diusulkan oleh FPG, FUG, F. Reformasi, F.PBB, dan F.KKI; (4) terdapat fraksi yang mengusulkan kewenangan MPR untuk meminta laporan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas lembaga-lembaga negara, yaitu yang diusul-

kan oleh F.PG, dan F.PPP; (5) terdapat fraksi yang mengusulkan MPR tetap memiliki kewenangan untuk membuat ketetapan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar serta menafsirkan segala putusan MPR; dan (6) terdapat fraksi yang mengusulkan MPR punya kewenangan untuk menyelesaikan sengketa antara DPR dengan Presiden mengenai disahkan tidaknya suatu Undang-undang, yaitu diusulkan oleh Fraksi PBB⁴⁷.

C. PENATAAN KEWENANGAN MPR: GAGASAN *IUS CONSTITUENDUM*

Sebagai gagasan *ius constitutum*, maka beberapa pokok-pokok pikiran dapat dikemukakan sebagai berikut:

Pertama, menempatkan posisi MPR sebagai lembaga yang supreme-lembaga tertinggi Negara yang posisinya tidak sejajar dengan lembaga-lembaga Negara yang lain karena hanya MPR lah yang memiliki kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD Negara RI tahun 1945. Disamping itu, hal ini urgen mengingat salah satu pilar negara kesatuan yang kuat (*strong unitary state*) menurut para pendiri negara (*founding fathers*) adalah dengan menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga penjelma-

⁴⁶ Ibid, h. 95.

⁴⁷ Terdapat fraksi yang nampaknya tidak konsisten dalam usulannya, misalnya F.PPP, mengusulkan kewenangan MPR untuk meminta pertanggungjawaban Presiden, tetapi tidak setuju dengan GBHN, maka apa parameter untuk meminta pertanggungjawaban tersebut. Begitu juga dengan F.PBB yang mengusulkan MPR tidak lagi berwenang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, tetapi F.PBB mengusulkan MPR berwenang untuk memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden manakala melakukan perbuatan yang melanggar haluan negara. Sementara FPKB mengusulkan MPR tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden, tetapi tetap mengusulkan perlunya GBHN dibuat oleh MPR.

sekaligus pelaksana dari kedaulatan. Oleh karena itulah para pendiri Negara meletakkan lokus kedaulatannya pada MPR.

Kedua, untuk memperkuat peran dan posisi MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, maka menjadi penting bagi MPR agar diberikan kewenangan kembali untuk menetapkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur, khususnya terkait dengan Ketetapan MPR RI tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang memuat konsep penyelenggaraan Negara untuk menjadi pedoman bagi penyelenggaraan negara yang mengikat dan harus dijalankan oleh Presiden dan lembaga-lembaga Negara lainnya. Disamping itu, diperlukan Ketetapan MPR terkait dengan Pola Hubungan antar lembaga-lembaga Negara, yang didalamnya juga mengatur mekanisme pertanggung jawaban lembaga-lembaga Negara dalam menjalankan tugas dan wewenang konstitusionalnya, sehingga kinerja lembaga-lembaga Negara dapat terukur dan dapat mempertanggung jawabkannya di hadapan MPR sebagai representasi kedaulatan rakyat yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Sebagaimana yang pernah ada dalam Ketetapan MPR RI Nomor : III/MPR/1978, tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Dalam konteks inilah, maka sangat urgen dilaksanakan Sidang Tahunan MPR RI (isu workshop poin 8), sebagai media bagi lembaga-lembaga Negara untuk mempertanggung jawab-

kan tugas dan kewenangan yang telah dijalankan selama 1 (satu) tahun untuk diberikan koreksi dan evaluasi, apakah telah sesuai dengan GBHN.

Ketiga, terkait dengan apakah perlu MPR diberi wewenang untuk memberikan tafsir konstitusi terhadap pengujian Undang-Undang yang sedang dilakukan Mahkamah Konstitusi. Menurut hemat saya, merujuk pada ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD Negara RI tahun 1945, dimana kewenangan itu berada di Mahkamah Konstitusi (MK), maka MPR tidak perlu diberikan kewenangan untuk menafsirkan konstitusi, tetapi untuk menjaga kualitas dan integritas putusan MK agar dapat dipertanggung jawabkan dihadapan publik, maka hendaknya MPR menjadi pihak yang ikut terlibat didalamnya. Artinya, MPR wajib diminta pendapatnya tentang tafsir atas undang-undang yang sedang diuji, meskipun putusan akhirnya tetap berada di Mahkamah Konstitusi.

Keempat, dari aspek kaidah hukum, tidak tepat undang-undang meniadakan Ketetapan MPR yang dalam hierarki peraturan perundang-undangan berada di atas undang-undang. Meskipun demikian, hal ini tidak terlepas dari kelemahan rumusan Pasal 22A UUD Negara RI tahun 1945, yang menyebutkan: "Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang". Rumusan Pasal inilah yang kemudian melahirkan UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana yang telah diganti den-

gan UU No. 12 tahun 2011, yang di dalamnya juga mengatur jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Dari aspek kaidah hukum, tidak lazim jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan diatur dalam UU. Seharusnya diatur dalam UUD Negara RI tahun 1945, sehingga tidak mudah dilakukan perubahan. Oleh karena itu, diperlukan perubahan rumusan Pasal 22A UUD Negara RI tahun 1945, dimana didalamnya mengatur jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Sementara UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hanya mengatur tata cara pembentukan peraturan Perundang-undangan, dibawah UUD Negara RI tahun 1945 dan Ketetapan MPRI.

Kelima, terkait dengan pencabutan Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (*Ekaprasetya Pancakarsa*) dengan Ketetapan MPR Nomor : XVIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (*Ekaprasetya Pancakarsa*) sejatinya kurang tepat, mengingat nilai-nilai Pancasila sangat multi tafsir dalam konteks implementasinya, dimana realitas kehidupan berbangsa dan bernegara selama era reformasi telah kita rasakan bersama, masyarakat dan bahkan semua lembaga Negara sangat bebas menafsirkan Pancasila sesuai dengan perspektif dan kepentingan mereka masing-masing, yang dalam batas tertentu justru sangat jauh dari nilai-

nilai Pancasila itu sendiri. Hal inilah yang sekarang ini, di era reformasi telah digugat oleh beberapa kalangan dan kelompok, baik kelompok kiri maupun kelompok kanan yang secara terang-terangan menolak Pancasila sebagai ideologi Negara. Untuk itu, dibutuhkan tafsir tunggal Pancasila yang dapat dijadikan pedoman dan penghayatan Pancasila untuk diresapi, dihayati dan diamalkan bukan hanya oleh masyarakat atau rakyat Indonesia, tetapi juga wajib diresapi, dihayati dan diamalkan oleh semua elit politik di negeri ini, serta pemerintah dan lembaga-lembaga negara agar dijalankan secara konsisten yang terimplementasi melalui kebijakan-kebijakan baik secara politik, ekonomi maupun sosial, untuk mencapai tujuan Negara Indonesia merdeka. Sehingga tidak ada lagi, individu maupun kelompok yang masih memperdebatkan Pancasila sebagai ideologi Negara. Tafsir tunggal Pancasila itulah yang ditetapkan melalui Ketetapan MPR, seperti halnya Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (*Ekaprasetya Pancakarsa*). Ketetapan MPR tentang Tafsir tunggal Pancasila itu, diyakini tidak dijadikan oleh penguasa untuk memberangus kebebasan berekspresi di masyarakat, tetapi lebih pada upaya untuk memperkuat ketahanan ideologi Negara, sehingga diharapkan semua anak bangsa lebih fokus pada bagaimana upaya mengisi kemerdekaan dengan pembangunan, terutama pengentasan kemiskinan dan kesenjangan pembangunan antar daerah. Hal itu lebih

penting dari pada hanya memperdebatkan Pancasila sebagai ideologi Negara yang oleh para pendiri Negara perdebatan dalam sidang di BPUPKI sudah tuntas.

D. PENUTUP

Gagasan menempatkan kembali posisi MPR sebagai lembaga yang supreme-lembaga tertinggi Negara yang posisinya tidak sejajar dengan lembaga-lembaga Negara yang lain, karena secara teori MPR memiliki kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD Negara RI tahun 1945, tetapi yang tidak kalah pentingnya adalah para pendiri negara (*founding fathers*) menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai salah satu pilar penting negara kesatuan yang kuat (*strong unitary state*), sebagai lembaga penjelma sekaligus pelaksana dari kedaulatan. Maka, karena itulah para pendiri Negara meletakkan lokus kedaulatannya berada di MPR.

Untuk memperkuat peran dan posisi MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, maka menjadi penting bagi MPR agar diberikan kewenangan kembali untuk menetapkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur, khususnya terkait dengan Ketetapan MPR RI tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang memuat konsep penyelenggaraan Negara untuk menjadi pedoman bagi penyelenggaraan negara yang mengikat dan harus dijalankan oleh Presiden dan lembaga-lembaga Negara lainnya, serta sangat urgen dilaksana-

kan Sidang Tahunan MPR RI, sebagai media bagi lembaga-lembaga Negara untuk mempertanggung jawabkan tugas dan kewenangan yang telah dijalankan selama 1 (satu) tahun untuk diberikan koreksi dan evaluasi, apakah telah sesuai dengan GBHN.

Perubahan UUD Negara RI tahun 1945 menjadi penting terutama untuk memperkuat posisi dan kewenangan MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat dalam system ketatanegaraan kita. Tetapi hendaknya perubahan tersebut dilakukan dengan tetap menjaga kesinambungan gagasan yang telah diletakkan oleh para pendiri negara dalam membangun Negara Kesatuan RI yang kuat. Oleh karenanya MPR harus melakukan interpretasi dengan pendekatan sejarah dalam proses Perubahan UUD Negara RI tahun 1945 dengan menggunakan referensi dan dokumen yang otentik, terutama memahami pokok-pokok pikiran para pendiri Negara yang muncul dalam perdebatan sidang-sidang BPUPKI. Tanpa melakukan interpretasi dan pendekatan sejarah dalam proses Perubahan UUD Negara RI, maka diyakini kita tidak akan mengetahui dan memahami maksud dari UUD 1945, seperti yang ditegaskan oleh Soepomo yang mengatakan bahwa untuk mengetahui maksud dari UUD 1945, maka tidak cukup hanya melihat teks pasal-pasal yang ada dalam UUD 1945, tetapi juga harus diketahui dalam suasana apa teks itu dibuat, sehingga diperlukan interpretasi secara historis untuk memahami maksud dari perancang UUD 1945. Semoga makalah ini dapat

bermanfaat, dan dijadikan bahan diskusi lebih lanjut.

Daftar Pustaka

Kusuma, RM. AB, 2004, *Lahirnya Undang-Undang Dasar*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.

Latif, Yudi, 2011, *Negara Paripurna, Historisitas, Rasionalitas, dan aktualisasi Pancasila*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Mahendra, Yusril Ihza, 1996, *Dinamika Tata Negara Indonesia Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, Gema Insani Press, Jakarta.

Majda El-Muhtaj, 2005, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Prenada Media, Jakarta.

Subekti, Valina Singka, 2008, *Menyusun Konstitusi Transisi, Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Rajawali Pers, Jakarta.

Yamin, Muh, 1959, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid I*, Penerbit Jajasan Prapantja, Jakarta, 1959.

Risalah Sidang BPUPKI, 1995, Sekretariat Negara RI, Edisi III, Jakarta. Undang-Undang Dasar Negara RI 1945, Sekretaris Jenderal MPR RI, Jakarta, 2010

KAJIAN KRITIS KEWENANGAN MPR

... ————— ...

Oleh :
Kaelan

Suatu prinsip yang sangat esensial dalam suatu negara adalah kedaulatan rakyat dalam negara. *Core philosophy* kedaulatan negara dalam sila-sila Pancasila adalah terumuskan dalam, 'Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan-an/perwakilan', diikuti serta 'Mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia'. Berdasarkan nilai tersebut maka sejalan dengan yang dibahas di atas, bahwa negara Indonesia bukan total individu (*individualisme*) dan juga bukan total masyarakat (kelas) (*socialisme*), namun negara yang mengatasi segala golongan, individu, kelompok yang menjadi elemen negara.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amandemen ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2), bahwa 'Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar'. Secara analitika bahasa yaitu suatu pelimpahan kekuasaan rakyat yang tidak jelas dalam arti oleh suatu mekanisme kelembagaan yang bagaimana. Jikalau dibandingkan dengan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen, Pasal 1 ayat (2) bahwa 'Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat'. Pasal 6 ayat (2) Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak (Kaelan, 2002: 46). Jadi jikalau dilakukan analisis komparatif, maka pada pengertian 'Kedaulatan di tangan rakyat' dan dilaksanakan menurut 'Undang-Undang Dasar', ini

menunjukkan lembaga yang merupakan subjek penjelmaan kedaulatan rakyat tidak jelas, dan mengandung *category mistake*. Ketentuan Pasal 1 ayat (2) itu berada dan merupakan subsistem dari Undang-Undang Dasar, mengapa disebutkan lagi kekuasaan Rakyat dilakukan menurut Undang-Undang Dasar? Dengan demikian MPR dalam ketatanegaraan Indonesia merupakan suatu forum yang bersifat formal belaka dimana di dalamnya terdapat anggota-anggota MPR dan anggota DPD. MPR sebagai lembaga tinggi negara hanya sebagai forum *joint session*, suatu wadah kerja sama lembaga negara yang kapasitas kekuasaannya tidak jelas.

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Pasal 1 ayat (2) tersebut maka kekuasaan (tertinggi?) di tangan rakyat. Formula pembagian kekuasaan tersebut sangat jelas hanya berdasarkan pemikiran '*Trias politica*' yang diajarkan oleh Montesquieu (1689-1755), dalam bukunya *L'Esprit des Lois (The Spirit of the Laws)*, yang merupakan pengembangan lebih lanjut dari pemikiran J. Locke (1632-1704). Pemikiran Montesquieu tersebut dikenal dengan pemisahan atau pembagian kekuasaan (*separation of power*). Pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang yang dalam peristilahan baru sering disebut sebagai *rule making function*. Kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang yang dalam peristilahan baru disebut sebagai *rule application function*. Kemudian ketiga, kekuasaan yudikatif atau kekuasaan

untuk mengadili atas pelanggaran terhadap undang-undang, atau dalam peristilahan baru dikenal dengan *rule adjudication* (Flechtheim, 1952: 151).

Jika dikomparasikan dengan negara-negara di Asia sistem unicameral ini banyak diterapkan bahkan dapat dikatakan efektif. Misalnya bagaimana yang dianut negara Brunei Darusalam, Vietnam, Singapura, Laos, Liba-non, Syria, Kuwait dan beberapa negara lainnya. Apakah menganut sistem bicameral sebagaimana dilakukan di Amerika Serikat, Perancis dan negara lainnya. Misalnya Amerika Serikat merupakan negara Republik yang federal dengan 50 negara bagian, dimana terdiri atas 49 negara bagian dan distrik dengan sistem presidensial, dengan pimpinan pemerintahan seorang presiden. Badan legislatif Amerika disebut *Congress*, yang terdiri atas *Senat* dan *House of Representative*. Senat Amerika merupakan suatu majelis tinggi, dari suatu negara federal dengan beranggotakan 100 orang yang berasal dari 50 negara bagian dan tiap negara bagian diwakili 2 orang senator, dengan pemilihan secara langsung. Adapun *house of representative* yaitu merupakan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Amerika, dan lembaga ini merupakan suatu majelis rendah. Lembaga ini beranggotakan 435 orang dan dipilih secara langsung (Yuhana, 2007: 65).

Dalam konstitusi Amerika Article 1, section 1, "*All legislative Powers here in granted shall be vested in Congress of the United State, wich shall consist of a senat and house of representatives*". Yang intinya kekuasaan legislatif di

sini akan dilakukan oleh sebuah kongres Amerika Serikat yang terdiri atas sebuah senat dan Dewan Perwakilan Rakyat. Jadi dapat disimpulkan bahwa representasi kekuasaan rakyat Amerika diserahkan pada congress. Jadi dalam *Congress* Amerika Serikat senat memiliki kekuasaan yang lebih besar dari pada *House of Representative* DPR, bahkan dalam hal impeach terhadap Presiden, masalah pertahanan, ekonomi negara dan hal yang vital lainnya.

Berdasarkan analisis tersebut maka dapat disimpulkan bahwa sistem lembaga perwakilan dalam ketatanegaraan Amerika Serikat menganut sistem dua kamar (*bicameral system*) yaitu, Kongres yang terdiri atas Senat sebagai Majelis Tinggi dan DPR (*House representative*) sebagai Majelis Rendah.

Senat merupakan perwakilan dari segenap negara bagian yang diwakili secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan negara bagian (*State Legislature*) masing-masing dua orang. Walaupun jumlah senator 100 orang mewakili negara bagian jauh perbandingannya dengan jumlah anggota DPR (435 orang). Namun demikian dalam hal-hal tertentu dapat dikatakan sebagai benteng terakhir dari konstitusi, karena baik upaya impeach terhadap Presiden maupun masalah pertahanan (FBI) dan masalah yang menentukan ekonomi negara seperti Bank Sentral berada di bawah komisi Senat (*Federal Reserve*) (Tbrani, 2002: 109).

Berbeda dengan sistem kedaulatan menurut tata negara Amerika,

secara komparatif kekuasaan dan kedaulatan rakyat menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945 hasil amandemen kekuasaan MPR berdasarkan Pasal 2 dan 3 telah diamputasi, jadi tidak memiliki kekuasaan. Kekuasaan dan kedaulatan rakyat menurut Undang-Undang Dasar hasil amandemen, hanya merupakan *Joint Session* yaitu hanya merupakan lembaga yang kosong kedaulatan atau kekuasaan, MPR tidak lebih hanya merupakan lembaga tinggi yang mewadahi anggota DPR dan Anggota DPD. Setelah amandemen UUD 45 Kedaulatan Rakyat dalam MPR sbg lembaga ketatanegaraan Indonesia memiliki posisi yang *grey area* (abu-abu), tidak jelas fungsi dan kekuasaannya dalam ketatanegaraan Indonesia,

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. Adapun DPD berdasarkan Pasal 22 C dan Pasal 22 D hanya memiliki kekuasaan pada tingkat daerah, misalnya mengajukan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah Pasal 22 D ayat (1). Lalu pertanyaannya adalah apa fungsi DPD dalam MPR? Jadi dapat disimpulkan dalam sistem demokrasi dalam Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 hasil amandemen adalah *legislative heavy*. Hal inilah yang menjadi akar oligarki dan korupsi di Indonesia, terlebih lagi dengan semakin dikuatkannya kekuasaan DPR berdasarkan Pasal 20, 20 A dan 21. Menurut Jimly (2003: 7-9) bahwa pasca amandemen MPR tidak lagi memiliki '*supreme body*' dan terdiri atas De-

wan Perwakilan Rakyat (DPR) yang mencerminkan prinsip perwakilan politik (*political representation*) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang mencerminkan perwakilan daerah (*regional representation*). Oleh karena itu sistem ini bukan (*unicameral*) atau bicameral melainkan (*tricameralisme*) (Yuhana, 2007: 66).

Pendapat tersebut nampaknya sulit diterima karena kalau (*tricameral*) MPR dan DPD itu memiliki kekuasaan dalam negara. Namun harus kita ingat berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 3 itu MPR tidak punya kekuasaan pada hal MPR itu representasi kedaulatan rakyat? Adapun DPD juga tidak punya kekuasaan dalam negara, karena berdasar pasal 22 C dan 22 D tidak punya kekuasaan pada tingkat negara, tetapi cukup pada level daerah.

Berbeda dengan pendapat di atas, menurut I Gede Pantja Astawa bahwa sistem perwakilan kedaulatan rakyat sebagaimana terkandung dalam Undang-Undang dasar Tahun 1945 hasil amandemen, gagasan awalnya adalah mengubah sistem perwakilan menjadi sistem dua kamar (*Bicameral sistem*). Gagasan tersebut sejalan dengan keinginan untuk melembagakan utusan daerah dalam MPR ke dalam sebuah lembaga yang disebut Dewan Perwakilan Daerah (DPD), di samping DPR yang anggota-anggotanya juga merupakan bagian dari MPR. Dengan demikian, baik DPD maupun DPR di *setting* serupa dengan sistem perwakilan yang dianut di Amerika Serikat. Lebih lanjut I Gede Pantja Astawa mengatakan bahwa salah satu konsekuensi

dari gagasan dua kamar (yang terdiri atas DPR dan DPD), maka diperlukan penamaan wadah bagi badan perwakilan yang mencerminkan sistem dua kamar tersebut seperti contoh di negara-negara yang menganut sistem dua kamar (*Bicameral Sistem*) sebagaimana digambarkan di atas. Sehubungan dengan itu, maka nama yang digagaskan untuk badan perwakilan dua kamar di Indonesia adalah tetap menggunakan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sebagai konsekuensi nama MPR sebagai sistem dua kamar tersebut maka MPR menurut I Gede Pantja Astawa semestinya tidak lagi menjadi suatu lingkungan jabatan tersendiri dengan lingkungan wewenang tersendiri juga (Yuhana, 2013: 26).

Namun apakah kira-kira cocok diistilahkan bahwa UUD Negara Tahun 1945 setelah Amandemen itu disebut menganut *bicameralisme*? Campbell menyatakan bahwa: "*Bicameral sistem is a term applied by Jeremy Bentham to division of legislatif body into two chamber, as in the United States Government (Senate and House of Representatives)*" (Campbell, 1991: 111). Demikian pula menurut Lewis bahwa: "*Bicameral is The division of legislatif or judicial body into two components or chambers. The US Congress is a bicameral legislature, since its divided into two houses, the Senate and The House Representatives*" (Lewis, 1984: 80). Di Inggris misalnya terdapat lembaga perwakilan *House of Lords*, yang beranggotakan wakil-wakil bangsawan dan kaum gereja, terdapat juga *house of commons* yang merupakan lembaga

perwakilan rakyat, sedangkan di Perancis terdiri atas *National Assembly dan Senate* (Soemantri, 1993: 29).

Berdasarkan pengertian Bicameral nampaknya untuk sistem pembagian kekuasaan menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, juga sulit dikategorikan Bicameralisme, karena tidak adanya kekuasaan MPR dan DPD dalam negara, yang merepresentasikan kedaulatan rakyat, kemudian pertanyaannya dimana letak pengertian *checks and balances*-nya? Setelah amandemen UUD 45 Kedaulatan Rakyat dalam MPR sbg lembaga ketatanegaraan Indonesia memiliki posisi yang *grey area* (abu-abu), tidak jelas fungsi dan kekuasaannya dalam ketatanegara Indonesia, dan MPR sebagai lembaga negara hanya berfungsi sebagai *Joint session* (sidang gabungan)(wadah sidang bersama) antara DPR dan DPD.

Jikalau dikomparasikan dengan kedaulatan rakyat dalam Congress Amerika Serikat yang terdiri atas *Senat dan House Representative*, Senat memiliki kekuasaan yang lebih besar dari pada *House Representative* DPR, bahkan dalam hal *impeach* terhadap Presiden, masalah pertahanan, ekonomi negara dan hal yang vital lainnya. Dalam Kongres yang terdiri atas Senat sebagai Majelis Tinggi dan DPR (*House representative*) sebagai Majelis Rendah.

Senat merupakan perwakilan dari segenap negara bagian yang diwakili secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan negara bagian (*State Legislature*) masing-masing dua orang. Walaupun jumlah senator 100

orang mewakili negara bagian jauh perbandingannya dengan jumlah anggota DPR (435 orang). Namun demikian dalam hal-hal tertentu dapat dikatakan sebagai benteng terakhir dari konstitusi, karena baik upaya *impeach* terhadap Presiden maupun masalah pertahanan (FBI) dan masalah yang menentukan ekonomi negara seperti Bank Sentral berada di bawah komisi Senat (*Federal Reserve*) (Tabrani, 2002: 109).

Sementara jikalau kita analisis kedaulatan rakyat sebagaimana dirumuskan dalam UUD 1945 hasil amandemen, Pasal 2 ayat (1) bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilu. Jadi dalam sistem ketatanegaraan UUD 1945 hasil amandemen tersebut MPR itu terdiri atas anggota DPR dan Anggota DPD, yang nampaknya sangat tidak lazim dalam sistem ketatanegaraan. Artinya dalam kedaulatan Rakyat semestinya MPR itu terdiri atas lembaga Negara MPR dan DPD. Namun berdasarkan prinsip demokrasi jikalau dalam sistem ketatanegaraan tersebut dimaksudkan untuk menciptakan suatu sistem *check and balances*, itu antara lembaga apa? Karena jikalau dalam sistem ketatanegara Amerika Serikat Senat (yang kalau di Indonesia itu DPD) memiliki kekuasaan yang lebih besar daripada DPR *House representative* Amerika Serikat. Hal ini yang berkuasa DPR di Indonesia.

Jikalau dikomparasikan dengan komposisi anggota MPR dalam keta-

tanegaraan Indonesia pasca amandemen, dalam kenyataannya DPR-lah yang paling dominan kekuasaannya dalam negara Republik Indonesia, Kemudian Presiden dan DPD tidak memiliki kekuasaan yang signifikan dalam ketatanegaraan Indonesia, terutama pada tingkat kekuasaan pusat. Dalam UUD 1945 Pasal 22D ayat (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Ayat (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta perimbangan keuangan pusat dan daerah serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. Ayat (3) Dewan Perwakilan daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan angga-

ran pendapatan dan belanja negara, pajak pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Sementara itu pada tingkat pusat DPR memiliki kekuasaan membentuk undang-undang, Pasal 20, fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan Pasal 20A ayat (1). Hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat, ayat (2); hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas, ayat (3). Demikian pula pada Pasal 21 bahwa anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.

Berdasarkan analisis tersebut maka sebenarnya DPD dalam MPR itu tidak konsisten dengan asas kedaulatan rakyat karena secara faktual DPD tidak memiliki kekuasaan di MPR. Sementara dalam ketatanegaraan Amerika Serikat Senat memiliki kekuasaan yang sedemikian besar bahkan lebih besar dari pada kekuasaan *House Representative* di dalam Kongres. Oleh karena itu sebenarnya ketentuan Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 itu sekedar untuk memberikan legitimasi kekuasaan politis dalam negara terhadap MPR, sehingga sebenarnya hal ini tidak konsisten dan tidak koheren dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, bahkan tidak konsisten dan tidak koheren dengan asas sebagaimana terkandung dalam *staatsfundamentalnorm*. Berdasarkan analisis tersebut lalu pertanyaannya adalah, di mana letak kedaulatan rakyat ?

Kedaulatan Rakyat dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan RI

Amandemen UUD 1945 yang dilakukan sebanyak empat kali secara berturut-turut mulai Perubahan Pertama, yang ditetapkan pada tanggal 19 Oktober 1999, Perubahan Kedua yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000, Perubahan Ketiga yang ditetapkan pada tanggal 9 November 2001, dan Perubahan Keempat yang ditetapkan pada tanggal 10 Agustus 2002, telah membawa dampak yang besar terhadap perubahan sistem pemerintahan di Negara Republik Indonesia (Indrati, 2007: 125). Hasil Amandemen UUD 1945 tersebut membawa perubahan yang signifikan terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia, demikian pula hasil amandemen tersebut sampai saat ini masih menimbulkan berbagai perbedaan pendapat di kalangan intelektual dalam berbagai bidang yang mengkaji dan meneliti kaidah-kaidah dalam UUD 1945 hasil Amandemen tersebut. Namun suatu hal yang layak diperhatikan adalah, apakah kaidah-kaidah UUD 1945 hasil amandemen tersebut dirumuskan dengan proses yang koheren dan konsisten dalam proses perumusan penormaan hukum dalam suatu Undang-Undang dasar suatu Negara.

Dalam suatu tertib hukum hierarki peraturan perundang-undangan menunjukkan hierarki kekuasaan yang merupakan lembaga yang memiliki kekuasaan dan kewenangan menyusun peraturan hukum tersebut. Pasca reformasi terjadi beberapa

kali perubahan hirerki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Yaitu Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 serta Undang-undang No. 12 Tahun 2011.

Melalui Sidang Tahunan MPR RI, 7 ampai dengan 18 Agustus 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Dengan ditetapkannya Ketetapan MPR tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan ini, maka Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan RI dan Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/1978, tentang perlunya penyempurnaan yang Termaktub dalam Pasal 3 ayat (1) Ketetapan MPR RI No. V/MPR/1973 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi (Huda, 2014: 46).

Dalam Konsiderans Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan tata Urutan Peraturan Perundang-undangan anatar alin dirumuskan sebagai berikut:

- 1) bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan atas hukum perlu mempertegas sumber hukum yang merupakan pedoman bagi penyusunan peraturan perundang-undangan Negara Republik Indonesia;
- 2) Bahwa untuk dapat mewujudkan supremasi hukum perlu adanya aturan hukum yang merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan

bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai dengan tata urutannya;

- 3) bahwa dalam rangka memantapkan perwujudan otonomi daerah perlu menempatkan peraturan daerah dalam tata urutan peraturan perundang-undangan;
- 4) bahwa Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 menimbulkan kerancuan pengertian, sehingga tidak dapat lagi dijadikan landasan penyusunan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan beberapa alasan tersebut, dan Berdasarkan Putusan Rapat Paripurna ke-9 tanggal 18 Agustus 2000 Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, telah ditetapkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan tata Urutan Peraturan Perundang-undangan sebagai Pengganti Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia. Masalah hierarki peraturan perundang-undangan menurut Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 dirumuskan sebagai berikut:

Pasal 1

- (1) Sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk pe-

nyusunan peraturan perundang-undangan.

- (2) Sumber hukum terdiri atas sumber hukum tertulis dan tidak tertulis.
- (3) Sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang dasar 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dan batang Tubuh Undang-Undang dasar 1945.

Jika Pancasila merupakan sumber hukum mengapa UUD 45 hsl amandemen tdak berdasar Pancasila?

Pasal 2

Tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya.

Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah :

- 1) Undang-Undang dasar 1945
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- 3) Undang-undang.
- 4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu).
- 5) Peraturan Pemerintah.
- 6) Keputusan Presiden.
- 7) Peraturan Daerah. (Indrati, 2007:

87).

Menurut Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkhis tersebut mengandung konsekuensi bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Hal ini sesuai dengan asas hukum *Lex superior derogat inferiori* (hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang tingkatannya di bawahnya). Hal ini dimaksudkan agar tercipta kepastian hukum dalam suatu sistem peraturan perundang-undangan. (bagaimana Hierarkhi peraturan perundang-undangan mnurt UU No. 10 TH 2004, Tidak Koheren dengn Tap MPR No III/MPR/2000, krn MPR dihilangkan?).

Hierarkhi sistem Peraturan Perundang-undangan sebagaimana termuat dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tersebut mengandung prinsip-prinsip sebagai berikut:

- 1) Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau yang berada di bawahnya.
- 2) Peraturan perundang-undangan tingkat yang lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih tinggi.
- 3) Isi atau muatan peraturan pe-

rundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. (UU No 10 Th 2004, ternyata tdk koheren dng kaidah INI).

- 4) 4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut, diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat.
- 5) 5.. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, peraturan yang terbaru harus diberlakukan walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa yang lama itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum.

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut di atas maka konsekuensinya harus diadakannya mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut di dalakukan penyimpanan atau dilanggar. Mekanisme yang menjaga terlaksananya tertib hukum tersebut adalah adanya suatu sistem pengujian secara yudisial atas setiap peraturan perundang-undangan, kebijakan, maupun tindakan pemerintah lainnya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau tingkat tertinggi yaitu UUD. Tanpa konsekuensi tersebut, maka teta urutan pera-

turan perundang-undangan tidak akan berarti. Konsekuensinya dapat menyebabkan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah dapat tetap berlaku walaupun bertentangan dengan peraturan perundang-undangan pada tingkat yang lebih tinggi (Huda, 2014: 46,47

Setelah selesainya Perubahan Keempat Undang-Undang dasar 1945 dan ditetapkannya Ketetapan MPR NO. 1/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, maka Dewan Perwakilan Rakyat mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Setelah melalui proses pembahasan, rancangan undang-undang tersebut kemudian disahkan dan diundangkan menjadi Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dinyatakan berlaku pada tanggal 1 November 2004. Dalam Undang-undang tersebut dinyatakan pula tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7, yang dirumuskan sebagai berikut:

Pasal 7

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:
 - a. Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun

- 1945.
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
 - c. Peraturan Pemerintah.
 - d. Peraturan Presiden.
 - e. Peraturan Daerah. (Indrati, 2007: 97).

Dinamikan konsep Kedaulatan Rakyat dalam MPR sebagai lembaga tinggi negara Indonesia dapat dianalisis dalam kaidah yang terkandung dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menggantikan Undang-undang No. 10 Tahun 2004. Dengan berlakunya Undang-undang yang baru ini secara otomatis Undang-undang No. 10 Tahun 2004 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi. Undang-undang ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-undang No. 10 Tahun 2004, yaitu antara lain:

- 1) Materi dari undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multi tafsir, sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum.
- 2) Teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten.
- 3) Terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
- 4) Penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap Bab sesuai dengan sistematika.

Sebagai penyempurnaan terhadap undang-undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam undang-undang ini, yaitu:

- 1) Penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Perluasan cakupan perencanaan peraturan perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda, melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan peraturan perundang-undangan lainnya.
- 3) Pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- 4) Pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- 5) Pengaturan mengenai keikutsertaan perancang peraturan perundang-undangan, peneliti dan tenaga peneliti dan tenaga ahli dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, dan
- 6) Penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran 1 Undang-undang ini.

Undang-Undang No. 12 tahun 2011 mengatur hierarki peraturan perundang-undangan di dalam Pasal 7 ayat (1) sebagai berikut:

Hierarki menurut UU Nomor 12 Tahun 2011:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Ketetapan MPR
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- 4) Peraturan Pemerintah.
- 5) Peraturan Presiden.
- 6) Peraturan Daerah Provinsi, dan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Perubahan yang nampak dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2011 antara lain, MPR yang di dalam UU No. 10 Tahun 2004 dihapuskan dari hierarki peraturan perundang-undangan, dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2011 dimunculkan kembali dan berada di bawah UUD 1945 sebagaimana yang pernah diatur dalam Ketetapan MPR No III/MPR/2000. Di dalam penjelasan Pasal 7 ayat (2) huruf b, dijelaskan yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. 1/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis

Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.

Hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana termuat dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang No. 12 tahun 2011, memang banyak menimbulkan interpretasi. Hal itu berkaitan dengan dimunculkannya kembali Ketetapan MPR sebagai sumber hukum formal yang hierarkinya berada di bawah Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini menimbulkan pertanyaan 1) Apakah kemunculan Ketetapan MPR sebagaimana dimasud dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tersebut hanya sekedar memberi payung bagi berlakunya sejumlah Ketetapan MPRS/MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003, karena dalam Undang-undang No.12 Tahun 2011 tidak ada satu pasalpun larangan untuk membuat Ketetapan MPR MPR yang baru. 2) Muncul pertanyaan pada sementara akademisi-elit politik tentang bagaimana kewenangan untuk menguji Ketetapan MPR? (Huda, 2014: 73).

Berdasarkan fakta perkembangan pemberlakuan peraturan perundang-undangan di negara Republik Indonesia pasca amandemen UUD 1945, nampak adanya inkonsistensi dan inkoherensi pemberlakuan peraturan perundang-undangan, terutama berkaitan dengan kekuasaan lembaga negara yang memi-

liki wewenang menyusun peraturan perundang-undangan. Jikalau dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 dijelaskan bahwa: Menurut Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkhis tersebut mengandung konsekuensi bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Hal ini sesuai dengan asas hukum *Lex superior derogat inferiori* (hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang tingkatannya di bawahnya). Hal ini dimaksudkan agar tercipta kepastian hukum dalam suatu sistem peraturan perundang-undangan.

Sementara dalam Undang-undang No. 10 Tahun 2004 ketetapan MPR tersebut dihilangkan dari hierarkhi peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Berdasarkan fakta tersebut menunjukkan betapa carut-marutnya sistem hierarkhi peraturan perundang-undangan. Bagaimana bisa terjadi dalam suatu negara hukum yang demokratis, peraturan hukum yang lebih tinggi dapat dihilangkan atau ditiadakan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah? Menurut Indrati Ketetapan MPR tidak termasuk jenis peraturan perundang-undangan biasa, oleh karena Ketetapan MPR merupakan suatu Aturan dasar Negara / Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*). Sebagai suatu Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara, maka Ketetapan MPR pada hakikatnya mer-

upakan sumber dan dasar pembentukan peraturan perundang-undangan (Indrati, 2007: 90). Berdasarkan konstataasi tersebut bagaimana mungkin Undang-undang No. 10 Tahun 2004 yang hierarkhinya di bawah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat meniadakan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pada hal masih terdapat sejumlah Tap MPR belum dihapus. (Indrati)

Perkembangan berikutnya dalam Ketetapan MPR No. 12 tahun 2011 Ketetapan MPR dicantumkan kembali dalam urutan hierarkhi peraturan perundang-undangan di Indonesia. Meskipun hal ini sebagai upaya untuk mengembalikan sistem hirarkhi peraturan perundang-undangan di Indonesia, namun hal ini mengandung suatu mekanisme ketatanegara yang inkonsisten dan inkoheren. Suatu Ketetapan MPR adalah merupakan suatu produk hukum lembaga tinggi negara di atas Undang-undang. Bagaimanapun juga dalam Undang-Undang dasar Tahun 1945 Pasal 2 bahwa MPR adalah suatu lembaga tinggi negara di atas Presiden, DPR dan DPD. Hal ini berdasarkan Pasal 2 ayat (1) MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. Pasal 3 ayat (1) MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD. Ayat (3) MPR berwenang memberhentikan Presiden/Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Jadi berdasarkan kaidah sebagaimana terkandung dalam Pasal 2 tersebut, maka sebenarnya MPR memiliki kekuasaan lebih tinggi dari

pada Presiden, DPR maupun DPD, hanya tatkala dilakukan amandemen seluruh kekuasaan dalam MPR sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat dihapuskan, sehingga sebenarnya dalam UUD 1945 hasil amandemen tersebut rakyat yang seharusnya memiliki kedaulatan tertinggi sesuai dengan Pasal 1 ayat (2), dihapuskan sehingga kekuasaan dalam negara Republik Indonesia berada pada sejumlah

elit politik. Proses pemilu di mana rakyat ikut secara langsung memilih, hal itu hanya pada tingkat demokrasi prosedural, sedangkan demokrasi substantif tidak dimiliki oleh rakyat Indonesia. Oleh karena itu kedaulatan rakyat sebagaimana dirumuskan dalam UUD 1945 hasil amandemen, tidak konsisten dan tidak koheren dengan esensi negara Proklamasi 17 Agustus 1945.

Daftar Pustaka

Flechtheim, Ossip K., 1952, *Fundamentals of Political Science*, Ronald Press-Co., New York.

Huda Ni'Matul, 2014, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit rajawali, Jakarta.

Indrati S, Maria Farida, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta.

Soemantri M., Sri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara menurut UUD 1945*, PT., Citra Aditya Bakti, Bandung.

Yuhana Abdy, S.H., M.H., 2013, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Fokusmedia, Jakarta.

**PROSPEK KEWENANGAN MPR DALAM MENETAPKAN KEMBALI
KETETAPAN MPR YANG BERSIFAT MENGATUR: SUATU TINJAUAN
AKADEMIK-ILMIAH¹**

... ————— ...

Oleh:
Hernadi Affandi²

¹) Makalah disampaikan dalam acara Workshop Ketatanegaraan Nasional, kerja sama Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dengan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 28-29 Mei 2016.

²) Dosen Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, alamatL. kantor Jalan Dipati Ukur No. 35 Bandung. Alamat E-mail: hernadi.affandi@unpad.ac.id. Pendidikan: S.H. (Universitas Padjadjaran); LL.M. (UniversiteitUtrecht, Belanda); Dr. (Universitas Padjadjaran).

A. PENDAHULUAN

Beberapa waktu terakhir, muncul diskusi bahkan perdebatan di beberapa kalangan terkait dengan wacana untuk menghidupkan kembali beberapa kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Salah satu isu yang menarik adalah wacana memberikan kembali kewenangan kepada MPR untuk menetapkan Ketetapan MPR (Tap MPR) khususnya yang bersifat mengatur. Sebagai konsekuensinya, MPR akan menjadi berwenang kembali untuk mengeluarkan Tap MPR yang bersifat mengatur seperti Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), dan lain-lain. Dengan kata lain, wacana tersebut tampaknya mengarah kepada keinginan untuk menghidupkan kembali wewenang MPR seperti pada masa lalu.

Berkaitan dengan wacana kemungkinan MPR diberi wewenang kembali mengeluarkan produk hukum berupa Tap MPR yang bersifat mengatur, muncul dua kelompok besar yang bertolak belakang, yaitu kelompok yang setuju dan kelompok yang tidak setuju. Bagi kelompok yang setuju tampaknya menginginkan kembali “kejayaan” MPR seperti masa lalu yang memiliki berbagai kewenangan sebagaimana diatur dalam UUD 1945 sebelum perubahan maupun praktik ketatanegaraan yang pernah berjalan. Sementara itu, kelompok yang tidak setuju justru mempertanyakan urgensi dan alasan rencana pemberian wewenang tersebut.

Secara umum, perbedaan kedua

kelompok pendapat tersebut sebenarnya berasal dari pertanyaan yang sama yaitu apakah MPR perlu diberikan kembali wewenang untuk mengeluarkan Tap MPR yang bersifat mengatur. Hal ini berkaitan dengan dasar pemikiran atau alasan MPR diberi wewenang kembali mengeluarkan Tap MPR yang bersifat mengatur. Apabila MPR diberi wewenang tersebut, pertanyaan selanjutnya adalah di manakah letak Tap MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.

Hal ini akan berkaitan dengan kedudukan MPR dalam struktur ketatanegaraan Indonesia dan produknya dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Tulisan ini akan mencoba menyoroti sebagian persoalan tersebut dari perspektif akademik-ilmiah khususnya dari perspektif hukum tata negara dan ilmu perundangundangan. Pembahasan akan difokuskan kepada beberapa aspek, yaitu keberadaan MPR dan Ketetapan MPR dalam sistem hukum; tinjauan tentang materi muatan Tap MPR masa lalu; prospek kewenangan MPR dalam mengeluarkan ketetapan yang bersifat mengatur; serta kesimpulan dan rekomendasi.

B. KEBERADAAN MPR DAN KETETAPAN MPR DALAM SISTEM HUKUM

Berbicara tentang keinginan untuk memberikan kembali wewenang kepada MPR dalam mengeluarkan ketetapan yang bersifat mengatur tidak dapat dilepaskan dari berbic-

ara tentang MPR dan produk hukumnya. Hal itu amat logis karena suatu produk hukum tidak dapat dilepaskan dari keberadaan lembaga pembentuknya termasuk kewenangan yang dimilikinya. Dalam hal ini harus terpenuhi landasan yuridis yang menyangkut kewenangan, kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan, dan mengikuti tata cara tertentu³.

Oleh karena itu, berbicara produk hukum yang bernama Tap MPR tidak dapat dipisahkan dari keberadaan MPR dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Dalam hal ini perlu dilihat wewenang MPR dalam mengeluarkan produk hukum yang bernama Tap MPR. Selanjutnya, perlu pula meninjau letak produk hukum Tap MPR tersebut dalam sistem hukum nasional khususnya dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Setelah itu, persoalan terkait dengan dasar pemikiran atau alasan memberikan kembali wewenang kepada MPR akan mendapatkan jawaban dan gambaran.

Secara umum sudah dipahami bahwa MPR memiliki keunikan yang berbeda dengan lembaga dari negara-negara lainnya di dunia. Hampir tidak ada lembaga pembanding di negara lain yang memiliki kesamaan den-

gan MPR, meskipun pada saat sidang BPUPKI Muhammad Yamin membandingkan unsur MPR yang terdiri dari wakil daerah dan wakil rakyat sebagaimana halnya lembaga yang diatur dalam konstitusi Republik Rusia dan Tiongkok⁴. Dengan kata lain, meskipun ada lembaga di negara lain yang mirip dengan MPR, kedudukan dan kewenangannya ternyata berbeda. Oleh karena itu, MPR dianggap merupakan lembaga yang murni dan berasal dari Indonesia sendiri.

Pada saat pembentukannya, MPR diharapkan akan menjadi sebuah lembaga yang mewakili rakyat secara keseluruhan sebagai tempat rakyat bermusyawarah⁵. Soepomo menegaskan bahwa MPR ialah penyelenggara negara yang tertinggi dan penjelmaan seluruh rakyat seluruh daerah dan seluruh golongan mempunyai wakil di situ⁶. Sebagai konsekuensinya, menurut Sri Soemantri bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat berada dalam satu tangan atau badan⁷. Oleh karena itu, MPR diberi tugas untuk melaksanakan kedaulatan rakyat sepenuhnya, sehingga MPR adalah satu-satunya lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat pada tingkatan yang tertinggi⁸.

Akibat kedudukannya tersebut, MPR diberi tugas dan wewenang

3) Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992, hlm. 14.

4) Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati, penyunting, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Pamitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998, hlm. 202.

5) Ibid, hlm. 201.

6) Ibid, hlm. 293-294.

7) Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 92.

8) Rosjidi Ranggawidjaja, *Hubungan Tata Kerja Antara Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Presiden*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1991, hlm. 19.

9) Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan

untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara⁹ serta memilih Presiden dan Wakil Presiden¹⁰. Secara yuridis, UUD 1945 juga dianggap sebagai produk MPR meskipun secara de facto UUD 1945 bukan produk MPR tetapi produk dari BPUPKI dan PPKI, karena sebelum perubahan UUD 1945 MPR tidak pernah menetapkan UUD (1945) sebagaimana diperintahkan oleh UUD 1945 sendiri.

Dalam perkembangan sejarah ketatanegaraan Indonesia, MPR kemudian ditempatkan sebagai lembaga negara tertinggi dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Hal itu sebagai konsekuensi sebelum perubahan UUD 1945 MPR ditempatkan sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, sehingga menempati kedudukan tertinggi dalam struktur ketatanegaraan Indonesia dibandingkan dengan lembaga negara lainnya. Selain itu, MPR juga diberi wewenang mengeluarkan produk hukum yang disebut putusan MPR berupa Ketetapan dan Keputusan MPR¹¹.

Meskipun MPR diberi wewenang untuk mengeluarkan produk hukum berupa Ketetapan dan Keputusan (MPR) sebagaimana diatur dalam Tap MPR Nomor I/MPR/1973, MPR bukan merupakan lembaga legislatif murni yang berwenang mengeluarkan produk hukum sebagaimana halnya DPR. Pemberian wewenang kepada MPR untuk mengeluarkan produk hukum menempatkan MPR

hanya sebagai lembaga legislatif semu karena bukan lembaga legislatif seperti halnya DPR. Namun di lain pihak justru MPR diberi wewenang untuk membentuk produk hukum yang bersifat mengikat ke luar dan ke dalam. Bahkan jika dilihat dari tata urutan peraturan perundang-undangan baik yang pernah berlaku maupun masih berlaku menempatkan produk hukum MPR pada posisi yang lebih tinggi daripada produk lembaga legislatif sendiri yaitu undang-undang.

Pada perkembangan selanjutnya, kedudukan MPR dalam struktur ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan fundamental seiring dengan terjadinya perubahan UUD 1945. Setelah perubahan UUD 1945, status MPR bukan lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat seperti sebelumnya, sehingga membawa konsekuensi MPR tidak lagi sebagai lembaga negara tertinggi. Akibat perubahan UUD 1945, MPR menjadi lembaga tinggi yang sejajar dengan lembaga lainnya yaitu Presiden, DPR, MA, BPK, MK, dan DPD. Akibat adanya perubahan status dan kedudukan MPR tersebut membawa pula konsekuensi terhadap kewenangan MPR dalam pembentukan produk hukum.

Dalam pada itu, keberadaan produk hukum MPR baik berupa ketetapan maupun keputusan MPR perlu dilihat dalam UUD 1945 baik sebelum maupun setelah perubahan. Menurut Sri Soemantri pada saat UUD 1945 belum diubah tidak ada dasar

¹⁰) Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan

¹¹) Pasal 102 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973 Tentang Peraturan Tata Tertib MPR

¹²) Sri Soemantri, *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Remaja Karya CV, Bandung, 1985, hlm. 30.

hukum dalam UUD 1945 secara jelas dan tegas untuk Ketetapan MPR(S) seperti halnya undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, dan peraturan pemerintah¹². Bentuk Tap MPR(S) tumbuh dalam praktik ketatanegaraan, sejak MPRS bersidang pertama kali tahun 1960¹³.

Menurut Bagir Manan, terdapat dua alasan kehadiran Tap MPR pada waktu lalu, yaitu¹⁴:

- a. Ketentuan-ketentuan yang tersurat dalam UUD 1945.
- b. Praktik ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan.

Menurut Penulis, selain dua alasan tersebut dapat ditambahkan alasan lain yaitu akibat adanya kekosongan hukum dalam UUD 1945. Seperti diketahui, UUD 1945 hanya berisi materi muatan yang sifatnya pokok dan fundamental, sedangkan kebutuhan akan pengaturan aspek kehidupan ketatanegaraan masih banyak terjadi kekosongan karena tidak diatur dalam UUD 1945. Beberapa contoh kekosongan hukum dalam UUD 1945 antara lain adalah dalam hal tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden, bentuk hukum GBHN, kedudukan dan hubungan tata-kerja Lembaga Negara, keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden berhalangan, pemilihan umum, dan lain-lain. Semua aspek ketatanegaraan tersebut tidak ada pengaturan

yang tegas dalam UUD 1945 sebelum perubahan.

Atas dasar pertimbangan kekosongan hukum itu, wajar apabila pada waktu lalu mengeluarkan berbagai ketetapan MPR yang bersifat mengatur sebagaimana dijelaskan di atas. Pertimbangan kebutuhan untuk mengisi kekosongan hukum pada waktu lalu menyebabkan kehadiran Tap MPR menjadi landasan hukum yang memang diperlukan. Selanjutnya, Tap MPR tersebut ada yang dijabarkan ke dalam undang-undang atau keputusan presiden. Terlepas dari pro-kontra keberadaan Tap MPR tersebut, secara faktual kehadiran Tap MPR pada waktu lalu sangat membantu dalam melancarkan kehidupan ketatanegaraan.

Sejarah perundang-undangan mencatat bahwa Tap MPR ditempatkan pada posisi kedua dalam urutan peraturan perundang-undangan. Penempatan produk hukum MPR pada posisi lebih tinggi daripada produk lembaga legislatif murni adalah sebagai konsekuensi penempatan MPR sebagai lembaga negara tertinggi. Dalam hal ini, terdapat korelasi antara posisi MPR sebagai lembaga negara tertinggi dengan produk hukumnya yang juga ditempatkan pada posisi tertinggi atau lebih tinggi daripada produk hukum lainnya yang dikeluarkan oleh DPR dan Presiden berupa undang-undang.

13) Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, hlm. 100.

14) Bagir Manan, *Dasar-dasar ...*, op.cit, hlm. 31-32.

15) Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah ...*, op.cit, hlm. 144.

16) *ibid*, hlm. 145.

C. TINJAUAN TENTANG MATERI MUATAN TAP MPR MASA LALU

Sebelum berbicara tentang prospek wewenang MPR dalam mengeluarkan produk hukum berupa Tap MPR yang bersifat mengatur, ada baiknya melihat keberadaan Tap MPR di masa lalu. Berkaitan dengan keberadaan MPR dan produk hukumnya terutama yang disebut Tap MPR sebagaimana dijelaskan di atas, salah satu aspek penting yang perlu mendapatkan kejelasan adalah materi muatan produk MPR. Istilah materi muatan pertama kali digunakan oleh Hamid S. Attamimi sebagai terjemahan dari bahasa Belanda "*hetonderwerp*"¹⁵. Secara doktrinal, materi muatan adalah muatan yang sesuai dengan bentuk peraturan perundang-undangan tertentu¹⁶.

Sementara itu, dalam hukum positif materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan¹⁷. Berkaitan dengan produk hukum MPR, materi muatannya akan berkaitan dengan jenis, fungsi, dan hirarki dari produk hukum MPR. Dengan demikian, materi muatan Tap MPR juga akan berkaitan erat dengan bentuk Tap MPR itu sendiri, sehingga akan berbeda dengan materi muatan serta hirarki peraturan perundang-undangan lainnya.

Dalam sejarah perundang-undangan Indonesia sejak tahun 1960-an, keberadaan Tap MPR menunjukkan perkembangan dan perubahan materi muatan dari waktu ke waktu. Hal itu ditunjukkan dengan judul-judul dan materi muatan dari produk hukum MPR yang pernah ada sejak pertama kali dikeluarkan pada tahun 1960 sampai dengan terakhir kali dikeluarkan pada tahun 2003. Berkaitan dengan materi muatan Tap MPR, terdapat beberapa pakar yang mengelompokkan Tap MPR berdasarkan materi muatannya, seperti Sri Soemantri dan Bagir Manan.

Menurut hasil penelitian Sri Soemantri, materi muatan Tap MPR sampai tahun 1985 dikelompokkan ke dalam 9 (sembilan) kelompok sebagai berikut¹⁸:

- 1) Tentang Dasar Negara.
- 2) Tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
- 3) Tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.
- 4) Tentang Pemilihan Umum.
- 5) Tentang Lembaga-lembaga Negara (Umum).
- 6) Tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- 7) Tentang Presiden dan Wakil Presiden.
- 8) Tentang Perubahan Undang-Undang Dasar 1945.
- 9) Tentang Hal-hal Lain.

¹⁷) Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁸) Sri Soemantri, *Ketetapan MPR(S) ...*, op.cit, hlm. 69-293.

Sementara itu, menurut Bagir Manan menilik materi muatannya Tap MPR dapat dibedakan ke dalam empat jenis, yaitu¹⁹:

- a. Tap MPR yang memenuhi unsur-unsur sebagai peraturan perundang-undangan.
- b. Tap MPR yang materi muatannya semacam materi muatan ketetapan atau penetapan administrasi negara (beschikking).
- c. Tap MPR yang berupa perencanaan (hetplan) yaitu tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN).
- d. Tap MPR yang bersifat pedoman, sehingga semacam peraturan kebijakan di bidang administrasi negara.

Dalam buku lain, Bagir Manan juga mengidentifikasi materi muatan Tap MPR ke dalam 4 (empat) kelompok yaitu²⁰:

- 1) Yang bersifat mengatur.
- 2) Yang sifat materinya mengikat umum secara langsung.
- 3) Yang materinya merupakan penetapan (beschikking).
- 4) Yang materinya bersifat pernyataan (deklarasi).

Berdasarkan pengelompokan materi muatan yang dikemukakan oleh kedua pakar tersebut, menurut Penulis keberadaan produk hukum MPR terutama Tap MPR yang bersifat mengatur materi muatannya adalah dalam rangka:

- 1) Menjabarkan UUD 1945.
- 2) Mengisi kekosongan hukum UUD 1945.
- 3) Membuka jalan penyelenggaraan negara.
- 4) Membuat harmonisasi kelembagaan.
- 5) Menciptakan tertib hukum.

Berkaitan dengan prospek kewenangan MPR dalam menetapkan Tap MPR yang bersifat mengatur tampaknya perlu memikirkan kriteria tersebut ke depan masih terpenuhi atau tidak. Apabila kriteria tersebut masih terpenuhi artinya Tap MPR yang bersifat mengatur masih diperlukan. Sebaliknya, apabila kriteria tersebut tidak ada lagi artinya Tap MPR tersebut sudah tidak diperlukan lagi, sehingga kemungkinannya menjadi sangat kecil bahkan akan menimbulkan persoalan dalam sistem hukum. Dengan kata lain, wacana tersebut sudah tidak ada ruang lagi karena semua aspek ketatanegaraan sudah diatur dalam UUD 1945 atau undang-undang pelaksanaannya. Oleh karena itu, tampaknya Tap MPR yang bersifat mengatur tidak lagi diperlukan karena sudah kehilangan urgensinya.

¹⁹⁾ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah ...*, opcit, hlm. 146.

²⁰⁾ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Armico, Bandung, 1987, hlm. 31-34.

D. PROSPEK KEWENANGAN MPR MENGELUARKAN KEMBALI KETETAPAN YANG BERSIFAT MENGATUR

Berbicara mengenai prospek kewenangan MPR dalam mengeluarkan ketetapan yang bersifat mengatur harus dikembalikan kepada status dan kedudukan MPR. Apabila status dan kedudukan MPR seperti saat ini, yaitu sebagai lembaga negara (biasa) dan bukan lagi sebagai lembaga negara tertinggi seperti sebelum perubahan UUD 1945, hal itu akan mengalami kesulitan. Upaya memberikan kembali wewenang kepada MPR untuk mengeluarkan produk hukum berupa Tap MPR yang bersifat mengatur akan bergantung kepada status dan kedudukan MPR itu sendiri.

Seperti sudah diketahui, akibat Perubahan UUD 1945 sebanyak 4 (empat) kali telah mengubah status MPR yang semula sebagai lembaga pelaksana kedaulatan rakyat menjadi lembaga negara biasa. Bahkan terdapat kesan bahwa MPR menjadi lembaga yang tidak penting dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Kewenangan yang semula dipegang oleh MPR banyak yang dipreteli pada waktu perubahan UUD 1945, seperti memilih Presiden dan Wakil Presiden, dan menetapkan GBHN. Dengan kata lain, kewenangan MPR dalam mengeluarkan produk hukum juga dihilangkan. Sebagai konsekuensinya, MPR dianggap tidak memiliki wewenang meskipun hanya untuk mengeluarkan ketetapan atau keputusan MPR

seperti yang pernah terjadi sebelum perubahan UUD 1945.

Seiring dengan perubahan UUD 1945, MPR pernah melakukan peninjauan terhadap produk-produk MPR sendiri yang dikeluarkan sejak tahun 1960 sampai dengan tahun 2003. Akibat peninjauan tersebut, sejumlah Tap MPR tersebut dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Bahkan, akibat selanjutnya adalah MPR dianggap tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengeluarkan produk hukum dengan nama Tap MPR. Sementara itu, MPR masih dianggap memiliki kewenangan untuk mengeluarkan produk hukum dengan nama Keputusan MPR.

Oleh karena itu, prospek wewenang MPR dalam mengeluarkan Tap MPR yang bersifat mengatur akan berkaitan dengan beberapa aspek yang perlu mendapatkan perhatian. Persoalan tersebut antara lain:

- 1) Status MPR.
- 2) Kedudukan MPR.
- 3) Materi muatan Tap MPR.
- 4) Tempat Tap MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.

Berbicara prospek artinya akan berbicara juga terkait dengan kemungkinan dan ketidakmungkinan. Dalam hal ini, prospek wewenang MPR dalam mengeluarkan kembali Tap MPR yang bersifat mengatur akan terpulang kepada status MPR. Dengan melihat status MPR yang ada sekarang tampaknya agak sulit jika memberikan kewenangan kembali kepada MPR untuk mengeluarkan

produk hukum terutama dalam bentuk ketetapan yang bersifat mengatur. Alasannya sederhana, MPR yang ada sekarang bukan lagi lembaga negara tertinggi dengan kewenangan seperti masa lalu.

Apabila MPR seperti saat ini yang sudah tidak memiliki kewenangan untuk mengeluarkan produk hukum akan sangat sulit bagi MPR jika diberi kembali wewenang tersebut. Persoalannya tidak sederhana yang dibayangkan karena akan menyangkut dasar pemikiran atau alasan yang bersifat yuridis-formal. Seperti diketahui, UUD 1945 setelah perubahan tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga pelaksana kedaulatan rakyat seperti sebelumnya. Hal itu sebagai konsekuensi MPR bukan lagi satu-satunya lembaga pelaksana kedaulatan rakyat. Bahkan, secara ekstrem dapat dikatakan bahwa MPR bukan lagi pelaksana kedaulatan rakyat. Akibat status MPR yang bukan lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, MPR tidak lagi berwenang bertindak untuk dan atas nama rakyat dalam mengeluarkan produk hukum yang mengikat rakyat secara langsung.

Selanjutnya, apabila MPR diberi kembali wewenang untuk membentuk atau mengeluarkan produk hukum, persoalannya adalah apakah di dalamnya mencakup semua aspek baik yang bersifat mengatur dan *beschikking*. Dengan kata lain, dalam bidang apa saja Tap MPR tersebut dapat dikeluarkan. Secara umum, saat ini UUD 1945 sudah memasukkan berbagai aspek terkait dengan materi muatan yang sebelumnya diatur

dalam Tap MPR seperti dijelaskan di atas ke dalam UUD 1956. Dengan kata lain, materi muatan UUD 1945 hasil perubahan telah menampung semua Tap MPR yang bersifat mengatur yang pernah ada.

Apabila keinginan itu tetap dilanjutkan tampaknya perlu melakukan perubahan UUD 1945 dengan menjadikan MPR ke depan sebagai lembaga pembentuk undang-undang. Dengan demikian, keinginan tersebut akan terakomodasi dalam kedudukan MPR sebagaimana halnya Kongres Amerika Serikat. Dengan kata lain, MPR tidak perlu lagi diberi wewenang mengeluarkan Tap MPR yang bersifat mengatur karena fungsi itu akan dipegang oleh MPR sebagai pembentuk undang-undang. Dalam hal ini, MPR adalah sebagai lembaga legislatif murni yang akan menggantikan kedudukan DPR dan DPD sebagai lembaga pembentuk undang-undang seperti halnya Kongres Amerika Serikat.

Sebagai konsekuensi kemungkinan tersebut, secara umum dapat dikatakan bahwa produk hukum MPR akan berisi materi muatan yang bersifat mengatur sesuai dengan hakikat suatu undang-undang. Dengan demikian, kedudukannya pun akan mudah dan jelas sesuai dengan kedudukan undang-undang dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Hal itu berbeda jika jenisnya masih dalam bentuk Tap MPR yang saat ini sudah tidak lagi memiliki urgensi dalam konteks sistem hukum nasional khususnya dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.

E. PENUTUP

Pemberian kembali kewenangan kepada MPR untuk mengeluarkan produk hukum MPR yang bersifat mengatur tidak sesederhana yang dibayangkan. Kewenangan tersebut akan berkaitan dengan kedudukan MPR dengan segala konsekuensinya. Dengan kedudukan seperti saat ini, MPR tampaknya tidak mungkin diberi kewenangan seperti sebelum perubahan UUD 1945 karena MPR bukan lagi sebagai lembaga negara tertinggi. Apabila MPR mau diberi wewenang tersebut akan menjadi

sulit dalam menempatkan produk hukum tersebut dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan pemikiran tersebut, tampaknya perlu mereposisi MPR ke depan dengan cara sebagai berikut:

- 1) Mengubah status MPR menjadi lembaga tertinggi negara kembali.
- 2) Memberikan kewenangan kepada MPR untuk membentuk ketetapan MPR secara tegas dalam UUD 1945.
- 3) Menjadikan MPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang seperti halnya Kongres Amerika Serikat.

Daftar Pustaka

Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992.

----- dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997.

-----, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Armico, Bandung, 1987.

Rosjidi Ranggawidjaja, *Hubungan Tata Kerja Antara Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Presiden*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1991.

Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati, penyunting, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998.

Sri Soemantri, *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Remadja Karya CV, Bandung, 1985.

-----, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1986.

Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973 Tentang Peraturan Tata Tertib MPR.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

**10 (SEPULUH) ISU POKOK KETATANEGARAAN DALAM KERANGKA
PENATAAN DAN/ATAU PENGUATAN KELEMBAGAAN MAJELIS
PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

... ————— ...

Oleh :
Ria Casmi Arrsa

A. PENDAHULUAN

Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan memegang peran penting dan strategis yaitu sebagai lembaga negara yang menjalankan tugas konstitusional untuk membentuk konstitusi (*the maker of the constitution*) dan pengawal kedaulatan rakyat (*the guardian of people sovereign*). Dalam konteks sejarah ketatanegaraan bangsa Indonesia konstruski hukum kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud harus diakui mengalami berbagai fase dinamika pergulatan pemikiran sekaligus pergeseran paradigma yang fundamental manakala sejak diproklamasikannya Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 sampai pada fase dilakukannya amandemen terhadap materi UUD 1945 dalam kurun waktu 1999-2002.

Sejak 17 Agustus 1945, bangsa Indonesia memulai sejarahnya sebagai sebuah bangsa yang masih muda dalam menyusun pemerintahan, politik, dan administrasi negaranya. Landasan berpijaknya adalah ideologi Pancasila yang diciptakan oleh bangsa Indonesia sendiri beberapa minggu sebelumnya dari penggalian serta perkembangan budaya masyarakat Indonesia dan sebuah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pra Amandemen yang baru ditetapkan keesokan harinya pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan In-

donesia. Perkembangan sejarah ketatanegaraan yang telah berlangsung menempatkan ide untuk membentuk suatu paranata Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai bagian dari pelembagaan sistem musyawarah mufakat yang mencerminkan karakteristik kebudayaan bangsa Indonesia diawali oleh gagasan Soekarno melalui pidato yang disampaikan pada tanggal 1 Juni 1945. Soekarno dalam sidang BPUPK mengutarakan bahwa¹:

“Saudara-saudara, badan permusyawaratan jang kita akan buat, hendaknja bukan badan permusyawaratan politieke democratie sadja, tetapi badan yang bersama dengan masjarakat dapat mewujudkan dua prinsip: politieke rechtvaardigheid dan sociale rechtvaardigheid”.

Dalam pidato tersebut nampaknya Soekarno menawarkan suatu gagasan pokok-pokok kaidah ketatanegaraan yang fundamental terkait dengan sistem permusyawaratan yang tidak hanya melahirkan suatu pranata permusyawaratan rakyat yang memiliki aspek politik semata yang akan tetapi harus mampu mengakomodasikan berbagai persoalan ketatanegaraan baik dari aspek sosial, politik dan hukum. Atas dasar permusyawaratan dan mufakat dimaksud maka akan menjadikan suatu pedoman bernegara bangsa Indonesia untuk memilih permusyawaratan sebagai sistem yang mampu menjamin tegaknya kedaulatan rakyat sehingga dalam pidato itulah Soekarno secara

¹) Soekarno dikutip dari Muhammad Yamin, 1959, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Djakarta: Penerbit Siguntang hlm 77

terang benderang menolak adanya gagasan *monarchie*.

Sementara itu Muhammad Yamin pada pidato 29 Mei 1945 turut menyampikan pula hal ihawal terkait dengan azas dan dasar negara kebangsaan Republik Indonesia. Yamin menyampaikan 5 (lima) gagasan pokok-pokok kaidah fundamental bernegara yang antara lain meliputi gagasan (1) Peri Kebangsaan, (2) Peri Kemanusiaan, (3) Peri Ke-Tuhanan, (4) Peri Kerakjatan, dan (5) Kesedjahteraan Rakjat. Yamin dalam menyampaikan gagasan dimaksud memang diilhami dari ajaran-ajaran yang terkandung di dalam Al-Quran terkait dengan firman yang berhubungan dengan pembentukan dan pemeliharaan negara. Sebagaimana termaktub di dalam Surat Asjsjura ayat 38 yang bunyinya, "segala urusan mereka dimusyawaratkan". Yamin mengungkapkan bahwasanya jikalau permusyawaratan dilakukan dengan sebaik-baiknya maka segala pihak dapat ikut campur dalam penyusunan dan pelaksanaan negara. Musyawarah menjadi kekuatan karena membuka kesempatan bagi orang yang berkepentingan, membesarkan tanggung jawab warga negara dan menimbulkan kewajiban yang tidak mengikat hati².

Dalam hal implementasi Yamin³ mengungkapkan bahwasanya ide dasar permusyawaratan sebagaimana dijelaskan diatas akan memberi kemajuan kepada umat yang hidup dalam negara yang dilindungi oleh

kebesaran Ke-Tuhanan. Lebih lanjut terhadap pelaksanaan dari permusyawaratan itu sendiri memiliki nilai kebaikan antara lain: (1) Dengan dasar musyawarat itu manusia memperhalus perjuangannya dan bekerja diatas jalan Ketuhanan dengan membuka fikiran dalam permusyawaratan sesama manusia (2) Oleh permusyawaratan, maka negara tidaklah dipikul oleh seseorang manusia atau pikiran yang berputar dalam otak sebuah kepala, melainkan dipangku oleh segala golongan, dan (3) Permusyawaratan mengecilkan atau menghilangkan kekhilafan pendirian atau kelakuan orang seorang, Permusyawaratan membawa negara pada suatu tindakan yang betul dan menghilangkan segala kesesatan.

Muhammad Yamin juga mengemukakan perlunya prinsip kerakyatan dalam konsepsi penyelenggaraan negara. Begitu pula dengan Soepomo yang mengutarakan idenya akan Indonesia merdeka dengan prinsip musyawarah dengan istilah Badan Permasyarakatan. Ide ini didasari oleh prinsip kekeluargaan, dimana setiap anggota keluarga dapat memberikan pendapatnya. Keberadaan MPR tidak terlepas dari teori kedaulatan rakyat yang menjadi pilihan Bangsa Indonesia merdeka.

Secara kelembagaan yang akan duduk dalam Majelis Permasyarakatan merupakan perwakilan dari seluruh rakyat, yang terdiri dari wakil-wakil daerah, wakil golongan, dan anggota Dewan Perwakilan

2) Muhammad Yamin, 1959, Op.Cit hlm 95

3) Muhammad Yamin, 1959, Ibid hlm 95

Rakyat. Sebagai wakil dari seluruh rakyat, maka Presidenpun bertanggung jawab kepada Majelis ini. Demikian halnya dalam rapat Panitia Perancang Undang-Undang Dasar, Soepomo menyampaikan bahwa “Badan Permusyawaratan” berubah menjadi “Majelis Permusyawaratan Rakyat” dengan anggapan bahwa Majelis ini merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, yang mana anggotanya terdiri atas seluruh wakil rakyat, seluruh wakil daerah, dan seluruh wakil golongan. Konsepsi Majelis Permusyawaratan Rakyat inilah yang akhirnya ditetapkan dalam Sidang PPKI pada acara pengesahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Susunan pemerintahan negara yang mewujudkan kedaulatan rakyat pada suatu Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam pandangan Bung Karno adalah satu-satunya sistem yang dapat menjamin terlaksananya politik *economische democratie* yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial. Sebagai penjelmaan rakyat dan merupakan pemegang supremasi kedaulatan, MPR adalah penyelenggara pemerintahan negara tertinggi, “pemegang” kekuasaan eksekutif dan legislatif. DPR adalah bagian dari MPR yang menjalankan kekuasaan legislatif sedangkan Presiden adalah mandataris yang bertugas menjalankan kekuasaan eksekutif. Bersama-sama, DPR dan Presiden menyusun undang-undang. DPR dan Presiden tidak dapat saling menjatuhkan sep-

erti pada sistem parlementer maupun presidensial. Sistem semi-presidensial tersebut yang mengandung keunggulan sistem parlementer dan sistem presidensial dipandang mampu menciptakan pemerintahan negara berasaskan kekeluargaan dengan stabilitas dan efektifitas yang tinggi⁴.

Berdasarkan pemaparan diatas maka untuk melihat perkembangan konstruksi ketatanegaraan suatu bangsa maka episentrum yang kemudian menjadi dasar pijakan adalah dokumen ketatanegaraan yang terangkum dalam suatu Undang-Undang Dasar atau disebut dengan istilah Konstitusi. Sejarah pembentukan pranata kelembagaan MPR sebagaimana dimaksud diatas tentulah akan mengalami perkembangan pengaturan yang signifikan ditengah pergumulan pemikiran dan situasi politik yang terjadi. Manakala ditelisik berdasarkan dokumen Konstitusi maka sejarah keberlakuan Konstitusi di Indonesia dapat ditelaah dari keberlakuannya pada masa UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS Tahun 1950 dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berikut peneliti paparkan fase perkembangan pengaturan pranata permusyawaratan yang bersumber dari keberlakuan konstitusi sebagai berikut:

4) Sofian Effendi, 2008, Sistem Pemerintahan Negara Berdasarkan Fahaman Kekeluargaan dan Ideologi Negara Pancasila, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Satu Abad Kebangkitan Bangsa, diselenggarakan oleh Lembaga Kerjasama Penumbuhan Karakter Bangsa (LPPKB) di Jakarta, 5 Mei 2008 hlm 5

Tabel 1
Perkembangan Kelembagaan MPR
dalam Fase Keberlakuan Konstitusi di Indonesia

No	Perubahan	UUD 1945	Konstitusi RIS 1949	UUD Sementara Tahun 1950	UUD NRI Tahun 1945 Setelah Amandemen
1	Corak Kedaulatan	<p>Pasal 1 ayat (2) Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.</p> <p>Dalam rumusan dimaksud maka MPR merupakan cerminan dari penjelmaan seluruh kehendak rakyat Indonesia sebagaimana gagasan yang disampaikan oleh Soekarno, Yamin dan Soepomo dalam sidang BPUPK. Implikasinya MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Didalam penjelasan UUD dikemukakan bahwa kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama "Majelis Permusyawaratan Rakyat", sebagai</p>	<p>Pasal 1 ayat (2) Kekuasaan berkedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat. Pada masa berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (1949-1950) lembaga MPR tidak dikenal dalam konfigurasi ketatanegaraan Republik Indonesia.</p>	<p>Pasal 1 ayat (2) Kedaulatan Republik Indonesia adalah ditangan rakyat dan dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Undang-Undang Dasar Sementara (1950-1959), lembaga MPR tidak dikenal dalam konfigurasi ketatanegaraan Republik Indonesia.</p>	<p>Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Implikasi yang ditimbulkan adalah MPR sudah tidak berkedudukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara. Kedudukan MPR sederajat dengan lembaga negara lainnya Presiden/Wakil Presiden, DPR, DPD, Mahkamah Konstitusi → Di konstruksikan untuk mewujudkan sistem <i>check and balances</i>. Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan dengan tegas menganut asas kedaulatan rakyat (<i>volkssoeveriniteit</i>). Sendi negara ini tercantum dalam Pasal 1 Ayat (2) "Kedaulatan berada di</p>

No	Perubahan	UUD 1945	Konstitusi RIS 1949	UUD Sementara Tahun 1950	UUD NRI Tahun 1945 Setelah Amandemen
		<p>dipegang oleh suatu badan, bernama "Majelis Permusyawaratan Rakyat" sebagai penjelmaan seluruh Rakyat Indonesia (<i>vertretungsorgan des Willens der Staatsvolkes</i>). Majelis ini menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). Majelis inilah yang memegang kekuasaan Negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan Negara menurut garis-garis besar yang ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggungjawab kepada</p>	<p>dilakukan oleh Pemerintah Kolonial Belanda.</p>		<p>(<i>volkssovereiniteit</i>). Sendi negara ini tercantum dalam Pasal 1 Ayat (2) "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Dalam naskah sebelum perubahan UUD 1945, pasal itu berbunyi, "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Ajaran kedaulatan rakyat yang diadopsi dalam Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 adalah kedaulatan pada umumnya ditafsirkan sebagai wewenang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara (<i>competence de la competence</i>).⁵</p>

5) Mahkamah Konstitusi, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Buku Ke II Sendi-Sandi/Fundamental Negara)*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, hlm 91

No	Perubahan	UU 1945	Konstitusi RIS 1949	UU Sementara Tahun 1950	UU NRI Tahun 1945 Setelah Amandemen
2	Institusional (Pranata Kelembagaan)	<p>Presiden tidak "neben" akan tetapi "untergeordnet" kepada Majelis.</p> <p>Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan Negara, maka kekuasaannya tidak terbatas, mengingat dinamuk masyarakat, sekali dalam 5 tahun Majelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan haluan apa yang hendaknya dipakai untuk di kemudian hari.</p> <p>Pasal 2 ayat 1 Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan</p>	<p>Tidak dikenal adanya Majelis Permusyawaratan Rakyat. Alat-alat perlengkapan federal Republik Indonesia Serikat terdiri dari</p> <p>a.Presiden; b.Menteri-menteri; c.Senat; d.Dewan Perwakilan Rakyat; e.Mahkamah</p>	<p>Tidak dikenal adanya Majelis Permusyawaratan Rakyat. Menurut ketentuan Pasal 44Alat-alat perlengkapan negara ialah: a. Presiden dan Wakil Presiden, b.Menteri-menteri, c. Dewan Perwakilan Rakyat, d.Mahkamah Agung dan</p>	<p>Pasal 2 ayat 1 Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Dalam rumusan</p>

No	Perubahan	UUUD 1945	Konstitusi RIS 1949	UUD Sementara Tahun 1950	UUD NRI Tahun 1945 Setelah Amandemen
		<p>Undang-undang: Ayat (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara dan ayat (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.</p>	<p>Agung Indonesia; f. Dewan Pengawas Keuangan.</p>	<p>e. Dewan Pengawas Keuangan.</p>	<p>sebagaimana dimaksud terdapat dua kutub pendapat yaitu (1) Menyatakan konsep parlemen tiga kamar (<i>trikameralisme</i>) dan parlemen dua kamar (<i>bicameral</i> atau ada yang menyebut <i>softbicameral</i>)</p>
3	<p>Kewenangan Konstitusional</p>	<p>Pasal 3 Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan Negara. Sedangkan ketentuan Pasal 6 ayat 2 Presiden dan wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak.</p> <p>Pasal 37 menyebutkan bahwa Untuk mengubah Undang-undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir.</p>	<p>Tidak dikenal adanya Majelis Permusyawaratan Rakyat.</p>	<p>Tidak dikenal adanya Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pada tanggal 15 Desember 1955 diselenggarakan pemilihan umum untuk memilih anggota Konstituante yang diserahi tugas membuat Undang-Undang Dasar. Namun, Konstituante yang semula diharapkan dapat menetapkan Undang-Undang Dasar ternyata menemui jalan buntu. Di tengah perdebatan yang tak berujung pangkal, pada tanggal 22 April 1959 Pemerintah menganjurkan untuk kembali ke UUD</p>	<p>Pasal 3 ayat (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.</p> <p>(2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.</p> <p>(3) Majelis</p>

No	Perubahan	UU 1945	Konstitusi RIS 1949	UU Sementara Tahun 1950	UU NRI Tahun 1945 Setelah Amandemen
		<p>Konstruksi yang dibangun pada norma dimaksud didasarkan pada pokok yang ketiga yang terkandung dalam "pembukaan" ialah Negara yang berkedaulatan Rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu sistem Negara yang terbentuk dalam Undang-Undang Dasar harus berdasar kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan. Mengaliran ini sesuai dengan sifat masyarakat Indonesia.</p>		<p>1945, tetapi anjuran ini pun tidak mencapai kesepakatan di antara anggota Konstituante. Dalam suasana yang tidak menguntungkan itu, tanggal 5 Juli 1959, Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden yang berbunyi: (a) Pembubaran Konstituante, (b) Berlakunya kembali UUD 1945 dan tidak berlakunya lagi UUD Sementara 1950, (c) Pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS). Untuk melaksanakan Pembentukan MPRS sebagaimana diperintahkan oleh Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Presiden mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 yang mengatur Pembentukan MPRS sebagai berikut: (i) MPRS</p>	<p>Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/ atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.</p> <p>Sementara itu ketentuan Pasal 37 berbunyi: (1) usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.</p> <p>(2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan</p>

No	Perubahan	UUD 1945	Konstitusi RIS 1949	UUD Sementara Tahun 1950	UUD NRI Tahun 1945 Setelah Amandemen
			<p>terdiri atas Anggota DPR Gotong Royong ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, (ii) Jumlah Anggota MPR ditetapkan oleh Presiden. Yang dimaksud dengan daerah dan golongan-golongan ialah Daerah Swatantra Tingkat I dan Golongan Karya. Anggota tambahan MPRS diangkat oleh Presiden dan mengangkat sumpah menurut agamanya di hadapan Presiden atau Ketua MPRS yang dikuasakan oleh Presiden. MPRS mempunyai seorang Ketua dan beberapa Wakil Ketua yang diangkat oleh Presiden.</p>	<p>nganjelas bagian yang disusul untuk di ubah beserta alasannya. (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadir sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya dalam rapat uluh persendian satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat</p>	

Berdasarkan tabel diatas maka praktek perkembangan ketatanegaraan terhadap kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat berjalan seiring dengan dinamika konfigurasi politik yang terjadi ditengah situasi pergumulan kepentingan politik. Oleh karenanya mengutip pendapat Mahfud MD yang mengemukakan bahwas konstitusi merupakan produk kesepakatan (*consensus*) yang bersifat resultante yaitu memiliki daya keberlakuan dan/atau keabsahan berdasarkan kesepakatan yang terjadi diamana konstitusi dimaksud ditetapkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan secara konstitusional.

Beranjak pada pemahaman terkait dengan rumusan pengaturan kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana telah diutarakan diatas maka terdapat dua aspek mendasar yang kemudian menjadi obyek kajian antara lain pertama berkaitan dengan kedudukan kelembagaan MPR dalam sistem ketatanegaraan dan kedua berkaitan dengan kewenangan konstitusional MPR dalam sistem ketatanegaraan. Dalam ranah teoritik keduanya saling berhubungan mengingat bahwa hakikat dari terbentuknya suatu organisasi negara hadir dan diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan pada prinsip

kedaulatan rakyat dan ditujukan kepada seluruh bangsa yang terdiri atas beragam suku, budaya, dan agama, maka mekanisme demokrasi menjadi satu-satunya pilihan dalam proses pembentukan kesepakatan bersama.

Dalam konsepsi demokrasi mengutamakan adanya dan pentingnya pluralisme dalam masyarakat⁶. Di sisi lain, demokrasi tidak mungkin terwujud jika disertai absolutisme dan sikap mau benar sendiri. Demokrasi mengharuskan sikap saling percaya (*mutual trust*) dan saling menghargai (*mutual respect*) antara warga masyarakat di bawah tujuan yang lebih besar, yaitu kemaslahatan umum⁷. Proses kompromi yang didasari sikap saling percaya (*mutual trust*) dan saling menghargai (*mutual respect*) dalam kontrak sosial menentukan cita-cita nasional dan prinsip-prinsip kehidupan berbangsa dan penyelenggaraan negara yang merdeka dan berdaulat. Kontrak sosial tersebut yang mengikat seluruh komponen bangsa dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Berdasarkan aspek kesejarahan diatas maka salah satu perubahan terhadap tatanan fundamental pranata kelembagaan MPR dalam sistem ketatanegaraan adalah dari aspek stratifikasi kelembagaan MPR yang sudah tidak lagi memiliki kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan dihapusnya kewenangan konstitusional dalam menetapkan Garis-Garis

6) Jimly, Ashiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Kedua, Jakarta: Konstitusi Press, hlm 257.

7) Nurcholish Madjid, 2003, *Indonesia Kita*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama bekerja sama dengan Universitas Paramadina

Jakarta dan Perkumpulan Membangun Kembali Indonesia, hlm 98-99.

Besar Haluan Negara atau disingkat GBHN⁸. Namun demikian seiring dengan perkembangan politik dan hukum dalam ranah ketatanegaraan maka, sebagai pranata kelembagaan negara tentu MPR secara atributif memiliki kewenangan yang melekat dalam rangka menetapkan produk hukum berupa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

B. 9 (Sembilan) Isu Pokok Ketatanegaraan Dalam Kerangka Penataan dan/atau Penguatan Kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

Berdasarkan penjelasan diatas maka kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia adalah lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk mengubah dan menetapkan Undang Undang Dasar yang memuat dimensi filosofi, politik, dan hukum penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang meliputi bidang politik, hukum, ekonomi, sosial, dan budaya berdasarkan Pancasila sebagai dasar negara dan falsafah negara. Sehubungan dengan itu terdapat 10 (Sepuluh) Isu Pokok Ketatanegaraan Dalam Kerangka Penataan dan/atau Penguatan Kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Adapun kesepuluh isu pokok ketatanegaraan sebagaimana dimaksud meliputi:

- 1. Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara adendum.**

Berbagai pandangan yang berkembang terkait kondisi sistem ketatanegaraan Indonesia dewasa ini dapat dibagi dalam tiga kelompok. Pertama, aspirasi yang menganggap bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu disempurnakan untuk mengikuti dinamika perkembangan masyarakat, sehingga perlu dilakukan perubahan kembali. Kedua, aspirasi yang berpendapat bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 baru dilakukan perubahan dan belum sepenuhnya dilaksanakan, maka kurang tepat apabila saat ini dilakukan perubahan kembali. Ketiga, aspirasi yang kurang setuju terhadap usulan perubahan Undang-Undang

⁸⁾ Perubahan berupa penghapusan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hal pembentukan Ketetapan MPR yang mengikat dan berlaku keluar, mengakibatkan perubahan pada kedudukan dan tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (termasuk perubahan sebelumnya). Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 oleh MPR pada tahun 1999-2002 telah membawa sejumlah perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Konsep ideal ketatanegaraan yang ingin diwujudkan melalui reformasi konstitusi ialah sistem ketatanegaraan Indonesia yang mampu menampung berbagai dimensi strategis dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, yang berkaitan dengan ideologi, politik, hukum, ekonomi, sosial, dan budaya, serta pertahanan dan keamanan. Sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah produk politik sebagai resultan dari berbagai kepentingan politik masyarakat dan daerah, yang niscaya akan terus berkembang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Konsekuensi dari karakteristik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi yang hidup (*the living constitution*), membuat perubahan konstitusi bukanlah sesuatu yang tabu tetapi menjadi kebutuhan dalam menghadapi dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara itu sendiri. Berdasarkan hasil kajian Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan Indonesia Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, beberapa hal penting dalam sistem ketatanegaraan perlu ditata kembali, yaitu:

a. Penguatan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai

kewenangan tertinggi dalam mengubah, menetapkan, menafsirkan Undang-Undang Dasar, dan memberikan arah kebijakan kepada lembaga-lembaga negara lainnya.

- b. Penataan kewenangan DPD dalam pelaksanaan fungsi legislasi untuk mengusulkan, membahas, menyetujui RUU tertentu, melaksanakan fungsi anggaran bersama DPR dan Pemerintah, serta melaksanakan fungsi pengawasan atas undang-undang dimaksud.
- c. Penegasan sistem pemerintahan presidensial melalui penyederhanaan sistem kepartaian dan pengaturan wewenang Presiden sebagai kepala pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- d. Penataan kewenangan Komisi Yudisial sebagai institusi yang menjadi pendukung kekuasaan kehakiman untuk menjamin akuntabilitas kekuasaan kehakiman dengan memperluas cakupan dan jangkauan pengawasannya.
- e. Penataankembali kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar
- f. Penataan kewenangan Mahkamah Agung melalui pemberian wewenang Forum Privilegiatum dalam mengadili pejabat publik yang melakukan pelanggaran hukum.
- g. Penataansistem perekonomian nasional yang berbasis demokrasi Pancasila.

- h. Penegasan pembentukan undang-undang untuk lembaga negara yang diatur Undang-Undang Dasar secara terpisah terutama MPR, DPR, dan DPD.

2. Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara

Dalam rangka mewujudkan kesatuan sistem perencanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan dan terintegrasi dengan sistem perencanaan pembangunan daerah, maka perlu dirumuskan kembali sistem perencanaan pembangunan yang tepat yang berorientasi pada demokrasi dan kesejahteraan rakyat. MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam merepresentasikan sistem perwakilan secara kelembagaan berwenang untuk memandu kesesuaian antara jalannya penyelenggaraan negara dan tujuan negara yang didasarkan pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta Bhinneka Tunggal Ika. Pemanduan tersebut dilaksanakan untuk memberikan arahan pembangunan nasional yang akan dijalankan oleh pemerintah dan lembaga negara lainnya.

3. Melakukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara

Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika secara melembaga melalui semua tingkatan pendidikan nasional dalam rangka pembangunan karakter bangsa.

Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika sebagai warisan para pendiri bangsa dewasa ini telah mengalami pergeseran oleh paham fundamentalisme: individualisme, liberalisme, pasar, agama, pragmatisme, dan hedonisme. Pengabaian terhadap nilai-nilai luhur tersebut telah mengakibatkan kemerosotan karakter bangsa yang akhirnya berujung kepada kemerosotoan kehidupan kebangsaan di segala bidang (politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya). Dalam menghadapi tantangan tersebut, MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat yang anggotanya mewakili representasi politik dan representasi daerah perlu terus memperkuat pendidikan karakter bangsa bersama penyelenggara negara lainnya. MPR harus mendorong agar semua tingkat pendidikan nasional memuat nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika dalam kurikulum pendidikan nasional implementasinya sebagai tolok ukur keberhasilan pendidikan.

4. Membentuk lembaga kajian yang secara fungsional bertu-

gas mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta implementasinya.

MPR dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya seperti mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu sebuah sistem pendukung yang senantiasa menyerap dinamika aspirasi masyarakat tentang sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta implementasinya dalam suatu lembaga keahlian, yakni Lembaga Pengkajian Konstitusi. Mengenai pengaturan susunan organisasi dan tata kerja Lembaga Pengkajian Konstitusi MPR ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Keanggotaan Lembaga Pengkajian Konstitusi MPR terdiri dari para pakar, tokoh nasional serta mantan anggota MPR yang berkompeten maupun memiliki pengalaman dalam bidang ketatanegaraan.

- 5. Mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui laporan kinerja pelaksanaan tugas dalam Sidang**

Tahunan MPR RI

Lembaga-lembaga negara adalah pelaksana kedaulatan rakyat yang menjalankan wewenang dan tugasnya menurut ketentuan Undang-Undang Dasar. Sebagai wujud pertanggungjawaban kepada rakyat selaku pemegang kedaulatan, kinerja lembaga-lembaga negara dalam menjalankan tugas dan kewenangannya perlu disampaikan kepada rakyat supaya rakyat mengetahui sejauh mana lembaga-lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat telah menjalankan tugas dan kewenangannya sesuai amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. MPR sebagai lembaga yang mewadahi unsur perwakilan politik dan perwakilan daerah secara kelembagaan merupakan suatu forum rakyat Indonesia yang memiliki legitimasi untuk memantau kesesuaian antara jalannya pemerintahan oleh seluruh lembaga negara dan tujuan negara yang didasarkan pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika. Kedudukan tersebut akhirnya menempatkan MPR sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang untuk mendengarkan penyampaian laporan kinerja lembaga-lembaga negara kepada publik. Agenda mendengarkan laporan kinerja ini bisa dilaksanakan melalui forum yang merepresentasikan kedaulatan rakyat yaitu melalui agenda Sidang Tahunan MPR.

6. Melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara.

Pancasila merupakan cita hukum (*rechtside*) yang harus dijadikan dasar dan tujuan setiap hukum di Indonesia. Oleh sebab itu, setiap hukum yang lahir di Indonesia harus berdasar pada Pancasila. Hukum di Indonesia juga harus digunakan untuk mencapai tujuan-tujuan negara sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. MPR sebagai pembentuk Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dalam pembukaannya terdapat Pancasila sebagai dasar negara sekaligus sumber segala sumber hukum negara perlu memastikan nilai-nilai Pancasila dijadikan sumber dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Peraturan perundang-undangan yang pembentukannya harus senantiasa bersumber dari nilai-nilai Pancasila ialah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang, dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

7. Memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia

Penempatan Ketetapan MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memiliki beberapa konsekuensi yuridis, diantaranya: a.mengenai lembaga negara yang berwenang untuk memutus apabila terjadi undang-undang bertentangan dengan Ketetapan MPR atau ketetapan MPR yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b.mengenai kewenangan MPR untuk kembali membentuk Ketetapan MPR yang bersifat mengatur keluar (*regelling*); dan c.mengenai evaluasi terhadap Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Oleh karena itu, MPR harus segera menindaklanjuti konsekuensi yuridis tersebut. Hal ini akan mendukung tegaknya kepastian hukum sebagai salah satu prinsip negara hukum.

8. Peran MPR Dalam Kerangka Pengokohan Etika Berbangsa dan Bernegara

Prinsip pemisahan kekuasaan di dalam negara atau yang dikenal sebagai konsep *separation of power* lahir sebagai bentuk respon terhadap praktek-praktek absolutisme kekuasaan yang bersifat sentralistik. Gagasan untuk memisahkan cabang kekuasaan ke dalam ranah eksekutif, legis-

latif dan yudikatif tersebut bertumpu pada ajaran *trias politica* agar didalam penyelenggaraan negara terdapat mekanisme check and balances sehingga diantara satu lembaga negara dengan lembaga negara lainnya yang bersifat primer (*state primary organ*) yang termaktub di dalam konstitusi tidak bisa saling membubarkan kecuali dilakukan perubahan terhadap materi konstitusi maupun tidak bersifat saling mengomentari diluar kewenangan konstitusional yang dimilikinya.

Namun demikian kondisi ideal sebagaimana dimaksud berbanding terbalik dengan realitas penyelenggaraan negara di Indonesia. Ditengah kemajuan iklim demokrasi yang berkembang penyelenggaraan negara dalam setiap ranah cabang kekuasaan masih menunjukkan adanya arogansi sikap, ucapan, dan tindakan sehingga praktek yang demikian secara simultan telah menimbulkan carut marut kondisi politik dan hukum nasional yang cenderung kontraproduktif terhadap kinerja-kinerja setiap pejabat negara yang memegang jabatan sebagai penyelenggara negara dalam melaksanakan tugas, pokok, dan fungsinya. Pernyataan tersebut bukanlah asumsi semata manakala kita melihat langsung maupun mengamati dari pemberitaan sejumlah media baik cetak, elektronik maupun media sosial. Kenyataan empiris bahwa ada seorang Gubernur yang mengomentari hasil audit BPK dengan pernyataan “audit BPK Ngaco”, kemudian salah satu Pimpinan DPR memberikan pernyataan dimedia terhadap kasus dugaan korupsi atas pembelian lahan rumah

sakit oleh Pemprov DKI, persetujuan masa jabatan Pimpinan DPD-RI, sikap seorang hakim yang selalu berkoментар di depan media massa atas kasus-kasus yang sedang ditangani, jerat hukum terhadap komisioner KY yang memberikan komentar atas putusan hakim terhadap gugatan prapradil, ketidak patuhan Menteri kepada Presiden/Wakil Presiden demikian halnya Kepala Daerah kepada Presiden, maupun Bupati/Walikota kepada Gubernur. Berbagai kejadian sebagaimana telah dikemukakan menunjukkan adanya bentuk kerapuhan terhadap nilai-nilai etika berbangsa dan bernegara yang sedemikian meruyak menjalar keseluruhan cabang kekuasaan yang ada. Ditengah kenyataan empiris yang telah dikemukakan maka, saya berpandangan bahwa praktek ketatanegaran di Indonesia terdapat adanya suatu gejala kesenjangan antara norma, kekuasaan dan etika moral. Dalam konteks politik hukum ketatanegaraan di Indonesia saat ini kita menganut paham supremasi hukum (*supremacy of law*) sebagaimana disebutkan secara tegas di dalam ketentuan Pasal 1 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945 yang pada akhirnya didalam stelsel hukum nasional kita menempatkan UUD NRI Tahun 1945 sebagai produk politik hukum kesepakatan tertinggi (*modus vivendi*) yang berlaku di Indonesia sehingga prinsip supremasi hukum tersebut menjelma menjadi prinsip supremasi konstitusi (*supremacy of constitution*). Dalam konteks supremasi hukum (*supremacy of law*) sebagaimana dimaksud, secara filsafati menempatkan hukum seba-

gai pranata yang bersifat “supreme” dan mengesampingkan eksistensi kekuasaan absolut yang hanya bertumpu pada satu orang maupun satu episentrum kekuasaan. Dalam posisi tersebut maka hanya hukum dan/atau konstitusi satu-satunya yang bisa menjadi pranata untuk membatasi kekuasaan maupun kewenangan (*authority*) penyelenggara negara. Akan tetapi diantara norma hukum/konstitusi yang dikonstruksikan sebagai pranata untuk membatasi kekuasaan, menciptakan kontrol sosial, menggerakkan masyarakat, menciptakan rekayasa sosial dan instrumen hukum sebagai penyelesaian konflik maka, dipandang penting dan mendesak untuk memperkuat maupun melembagakan pranata etika moral agar secara simultan dapat meminimalisasi bahkan mengesampingkan kesenjangan antara norma dan kekuasaan sebagaimana dimaksud. Menindaklanjuti gagasan tersebut terhadap upaya penguatan dan pelembagaan etika moral maka kita perlu memahami terlebih dahulu pengertian “Etik”. Menurut KBBI Etika didefinisikan sebagai bentuk (1) kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak, (2) nilai mengenai benar dan salah yang dianut suatu golongan atau masyarakat. Sedangkan definisi “Etika” adalah ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral (akhlak). Dalam konteks bernegara kita juga memiliki dasar pedoman etika berbangsa dan bernegara sebagaimana termaktub di dalam Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001

yang memberikan batasan bahwa etika kehidupan berbangsa merupakan “rumusan yang bersumber dari ajaran agama, khususnya yang bersifat universal, dengan nilai-nilai luhur budaya bangsa yang tercermin dalam Pancasila sebagai acuan dasar berfikir, bersikap dan bertingkah laku dalam kehidupan berbangsa”. Oleh karenanya itu pokok-pokok etika berdasarkan tap MPR tersebut mengedepankan adanya sikap kejujuran, amanah, keteladanan, sportivitas, disiplin, etos kerja, kemandirian, sikap toleransi, rasa malu, tanggung jawab, menjaga kehormatan serta martabat diri sebagai warga negara. Dalam konteks penyelenggaraan negara maka etika politik dan pemerintahan dimaksudkan untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, efisien, dan efektif serta menumbuhkan suasana politik yang demokratis yang bercirikan keterbukaan, rasa bertanggungjawab, tanggap akan aspirasi rakyat, menghargai perbedaan, jujur dalam persaingan, kesediaan untuk menerima pendapat yang lebih benar, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia dan keseimbangan hak dan kewajiban dalam kehidupan berbangsa. Etika pemerintahan mengamanatkan agar penyelenggara negara memiliki rasa kepedulian tinggi dalam memberikan pelayanan kepada publik, siap mundur apabila merasa dirinya telah melanggar kaidah dan sistem nilai ataupun dianggap tidak mampu memenuhi amanah masyarakat, bangsa, dan negara. Etika ini diwujudkan dalam bentuk sikap yang bertata krama dalam perilaku politik yang

toleran, tidak berpura-pura, tidak arogan, jauh dari sikap munafik serta tidak melakukan kebohongan publik, tidak manipulatif dan berbagai tindakan yang tidak terpuji lainnya. Berlandaskan pada pandangan falsafati, teoritik dan hukum sebagaimana telah dikemukakan maka sudah saatnya penguatan dan pelembagaan pilar etika berbangsa dan bernegara tidak dipandang lagi hanya sebagai suatu pranata yang bersifat mengikat secara internal di dalam organisasi/kelembagaan negara. Kebutuhan untuk mendesain pranata etika yang bersifat independen sebagai suatu lembaga dipandang mendesak agar tidak semua persoalan dalam ranah praktek ketatanegaraan yang menimbulkan sikap arogansi diantara ranah kekuasaan negara ditangani oleh pranata kode etik yang bersifat internal. Dengan demikian maka, sebelum segala sesuatu bersangkutan dengan proses penegakan hukum (*law enforcement*) maka, sistem etika moral harus dikedepankan untuk menangannya. Dengan berlakunya penguatan maupun pelembagaan pranata etika moral sebagaimana dimaksud diharapkan realitas kesenjangan antara norma hukum dan kekuasaan dan/atau kewenangan yang dimiliki oleh setiap ranah kekuasaan negara dapat diatas secara optimal sehingga dapat menciptakan stabilitas pemerintahan dalam menjalankan kewenangan, tugas pokok, dan fungsinya dalam mengemban amanah rakyat.

9. Peran MPR dalam Pengokohan Hubungan Diplomatik Antar Bangsa

Hubungan diplomatik antar negara merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari cita-cita luhur bangsa Indonesia sebagaimana termaktub di dalam pembukaan (*preamble*) UUD NRI Tahun 1945. Sebagai negara yang merdeka dan berdaulat bangsa Indonesia memiliki kewajiban untuk ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan pada kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Karena bagaimanapun juga, dalam ranah hubungan internasional yang kian hari semakin intensif, tidak ada satu negara pun yang dapat hidup sendiri (*inter-states dependency*). Alih-alih memberi keuntungan. Kebijakan isolasi justru akan mengakibatkan kegagalan dalam hubungan dan dinamika internasional. Oleh karena itu maka, dalam menjalin relasi diplomatik antar negara harus diselaraskan dengan prinsip-prinsip Hak Asasi Manusia (HAM) yang mengutamakan partisipasi publik dan tetap melakukan proteksi terhadap aspek-aspek yang berkaitan erat dengan hajat hidup orang banyak, sebagaimana diamanahkan dalam Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Sejalan dengan semakin kompleksnya kancah perpolitikan dan perekonomian dunia dewasa ini banyak sekali tantangan dan persoalan yang harus dihadapi oleh masyarakat dunia. Globalisasi menjadi salah satu penyebab interaksi yang melibatkan individu maupun kelompok dengan latar belakang budaya, bahasa, ras,

agama, bahkan ideologi semakin dinamis. Hubungan kerjasama antar bangsa menjadi salah satu hal yang dipercaya bisa menjawab tantangan tersebut. Dalam upaya membina, mengembangkan, dan meningkatkan hubungan persahabatan antar bangsa di dunia, setiap negara menjalankan diplomasi yang dilandasi oleh kebijakan luar negerinya masing-masing. Terkait dengan hal tersebut, Indonesia mengembangkan politik luar negeri yang bebas dan aktif dalam upaya mewujudkan kepentingan nasional dan mendukung perdamaian dunia. Dukungan segenap elemen masyarakat dalam pelaksanaan diplomasi sangat dibutuhkan dalam mewujudkan politik luar negeri yang bebas dan aktif. Sebagai sebuah lembaga negara konstitusional, MPR-RI mengemban tanggung jawab dan kewajiban untuk mendukung dan berperan secara aktif dalam pelaksanaan diplomasi tersebut. Dalam menjalin komunikasi diplomatik pada saat pelaksanaan kerja-kerja kunjungan kenegaraan yang dilakukan oleh segenap pimpinan MPR-RI maka dipandang penting untuk menampilkan maupun mempromosikan berbagai hal positif yang bersifat obyektif terhadap kondisi bangsa Indonesia saat ini sehingga dari komunikasi tersebut dapat memantik berbagai peluang untuk dilakukan kunjungan kenegaraan antar negara maupun kerjasama diplomatik antar negara.

10. Peran MPR Sebagai Rumah Kebangsaan, Pengawal Ideologi Pancasila dan Kedaulatan Rakyat

Ditengah kemajuan sistem demokrasi yang kita bangun saat ini belum memberikan ruang bagi MPR untuk kembali menetapkan haluan negara dan meminta pertanggung jawaban publik atas kinerja Presiden tidak menjadikan eksistensi MPR menjadi lemah atau bahkan menjadi lembaga negara yang sifatnya pelengkap demokrasi semata. MPR sebagai lembaga negara konstitusional telah menjalankan agenda penataan sistem ketatanegaraan melalui penyerapan aspirasi baik ditingkat pusat maupun daerah dan hasilnya melahirkan desain Sidang Tahunan MPR-RI. Mengawali gagasan tersebut maka pelaksanaan Sidang Tahunan MPR yang digelar pada tahun ini menjadi pemantik untuk mendesain suatu pranata politik terhadap pertanggung jawaban kinerja lembaga-lembaga negara dalam menjalankan mandat konstitusi. Pelaksanaan sidang dimaksud sangat penting mengingat lembaga-lembaga negara adalah pelaksana kedaulatan rakyat yang menjalankan wewenang dan tugasnya menurut ketentuan UUD. Sebagai wujud pertanggungjawaban kepada rakyat selaku pemegang kedaulatan, kinerja lembaga-lembaga negara dalam menjalankan tugas dan kewenangannya perlu disampaikan kepada rakyat supaya rakyat mengetahui sejauh mana lembaga-lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat telah

menjalankan tugas dan kewenangannya sesuai amanat UUD NRI Tahun 1945. MPR sebagai lembaga yang wadah unsur perwakilan politik dan perwakilan daerah secara kelembagaan merupakan rumah bagi seluruh rakyat Indonesia yang memiliki legitimasi untuk memantau kesesuaian antara jalannya pemerintahan oleh seluruh lembaga negara dan tujuan negara yang didasarkan pada Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika. Kedudukan tersebut akhirnya menempatkan MPR sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang untuk mendenyarkan penyampaian laporan kinerja lembaga-lembaga negara kepada publik. Gayung bersambut maka untuk menjamin komitmen atas pelaksanaannya maka MPR mentahbiskan diri dalam suatu visi yaitu menjadikan MPR sebagai rumah kebangsaan, pengawal ideologi Pancasila dan kedaulatan rakyat. Adapun pemaknaan atas visi tersebut Pertama, MPR menjadi rumah kebangsaan memiliki makna bahwa MPR adalah representasi bangsa yang memiliki mandat konstitusional guna menjembatani berbagai arus perubahan, pemikiran, aspirasi masyarakat dan daerah dan berbagai etika politik kebangsaan yang bertumpu kepada nilai-nilai permusyawaratan dan perwakilan, kekeluargaan, gotong-royong dalam bingkai NKRI. Kedua, MPR sebagai pengawal ideologi Pancasila memiliki makna bahwa MPR adalah satu-satunya lembaga negara pembentuk konstitusi (*constitutional maker*) sekaligus pengawal negara yang berpancasila

agar tetap hidup menjadi bintang pemandu dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara. Ketiga, MPR sebagai pengawal kedaulatan rakyat memiliki makna bahwa MPR adalah lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat yang memiliki kewenangan tertinggi untuk mengubah dan menetapkan UUD, menjalankan tegaknya kedaulatan rakyat dan supremasi konstitusi dalam penyelenggaraan kenegaraan dan kemasyarakatan sesuai dengan dinamika aspirasi masyarakat. Meskipun pada tahun ini praktek ketatanegaraan hanya Presiden dan Ketua MPR yang memberikan laporan pertanggungjawaban kinerja, kedepan pelaksanaan Sidang Tahunan MPR diharapkan dapat dilaksanakan oleh segenap pimpinan lembaga negara lainnya. Melalui pranata pertanggungjawaban dimaksud diharapkan semakin memperkuat transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan negara dalam menjalankan mandat rakyat. Dengan demikian maka upaya penataan terhadap MPR sebagai rumah kebangsaan kita harus dilakukan secara utuh dan berkelanjutan agar gagasan kedaulatan rakyat dapat dilaksanakan secara tuntas dan paripurna.

C. PENUTUP

Demikianlah kesepuluh isu pokok ketatanegaraan sebagai pilar strategis dalam rangka menata dan/atau memperkuat kelembagaan MPR-RI di masa yang akan datang.

Sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional

untuk membentuk konstitusi (*constitutional maker*) maka, kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia memiliki peran penting dalam rangka mengawal dan menegakkan maruah konstitusi sebagai dokumen ketatanegaraan yang hidup (*the living constitution*) dan/ atau *the living ideology* dalam dina-

mika bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, terhadap peran penting sebagaimana dimaksud maka, kehadiran Majelis ditengah-tengah dinamika berbangsa dan bernegara dipandang strategis guna merespon adanya isu-isu ketatanegaraan.

Daftar Pustaka

Jimly, Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Kedua, Jakarta: Konstitusi Press.

Mahkamah Konstitusi, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negera Republik Indonesia Tahun 1945 (Buku Ke II Sendi-Sendi/Fundamental Negara)*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK.

Muhammad Yamin, 1959, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Djakarta: Penerbit Siguntang.

Mohammad Noor Syam 1983; 1998: *Filsafat Pendidikan dan Dasar Filsafat Pendidikan Pancasila*, Surabaya, Usaha Nasional (edisi I; edisi IV).

----- 2007: *Penjabaran Filsafat Pancasila dalam Filsafat Hukum (sebagai Landasan Pembinaan Sistem Hukum Nasional)*, Disertasi edisi III, Malang, Laboratorium Pancasila.

Nurcholish Madjid, 2003, *Indonesia Kita*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama bekerja sama dengan Universitas Paramadina Jakarta dan Perkumpulan Membangun Kembali Indonesia

Sofian Effendi, 2008, *Sistem Pemerintahan Negara Berdasarkan Fahaman Kekeluargaan dan Ideologi Negara Pancasila*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Satu Abad Kebangkitan Bangsa, diselenggarakan oleh Lembaga Kerjasama Penumbuhan Karakter Bangsa (LPPKB) di Jakarta, 5 Mei 2008.

Yudi, Latif, 2011, *Negara Paripurna, Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.

Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2009-2014

INHIBISI POLITIK: MPR SEBAGAI LEMBAGA TERTINGGI NEGARA

... ————— ...

Oleh :

M. Adnan Yazar Zulfikar¹

Abstraksi

Perubahan UUD 1945 mengubah kedudukan MPR yang sebelumnya merupakan lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya. Secara historis, sebelum perubahan UUD 1945, MPR menjalankan kedudukannya sebagai lembaga tertinggi negara secara sewenang-wenang baik pada masa orde baru maupun orde lama. Dari perspektif sistem pemerintahan, pengembalian kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara bertentangan dengan politik konstitusi dalam perubahan UUD 1945. Dari segi budaya berpolitik, budaya politik yang belum terbentuk baik pada anggota badan perwakilan membuat pengembalian kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara rentan kembali disalahgunakan. Oleh karena itu pilihan politik mendudukan MPR sejajar dengan lembaga negara lainnya merupakan pilihan politik yang perlu dipertahankan sampai saat ini.

¹⁾ Peneliti pada Pusat Studi Kebijakan Negara, S1 (Fakultas Hukum Unpad)

A. PENDAHULUAN

Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan (selanjutnya disebut "UUD 1945") menyatakan bahwa:

"Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan MPR. Kedaulatan rakyat dipegang (maksudnya dilaksanakan) oleh suatu badan bernama Majelis Perusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Majelis ini, menetapkan UUD dan menetapkan GBHN. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). Majelis inilah yang memegang kekuasaan Negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan Negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggungjawab kepada MPR. Ia adalah mandataris sari Majelis. Ia berkewajiban menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak neben akan tetapi untergeordnet kepada Majelis".

Sri Soemantri membuat 5 (lima) kesimpulan dari penjelasan UUD 1945 di atas, yaitu: ² (1) Presiden dipilih dan diangkat oleh MPR; (2) Presiden adalah mandataris dari MPR; (3) MPR adalah pemegang kekuasaan negara yang tertinggi; (4) Presiden tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR; dan (5) Presiden untergeordnet kepada MPR. Terhadap penjelasan tersebut, Kuntana Magnar meny-

takan bahwa MPR merupakan badan yang membawahi lembaga-lembaga negara lainnya, bukan hanya Presiden tetapi juga Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Pertimbangan Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, bahkan Mahkamah Agung ³.

Dalam perubahan UUD 1945, terjadi perubahan terhadap ketentuan yang pada pokoknya mengatur kedudukan MPR sebagai lembaga negara tertinggi tersebut. Pertama, Presiden yang sebelumnya diangkat dan dipilih oleh MPR menjadi dipilih secara langsung oleh rakyat. Kedua, Presiden bukan lagi mandataris dari MPR. Ketiga, MPR bukan lagi merupakan lembaga tertinggi. Keempat, Presiden tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR. Kelima, Presiden bukan lagi bawahan dari MPR. Seajarnya kedudukan MPR dengan Presiden dan lembaga negara lain merupakan pilihan politik dalam perubahan UUD 1945. Apakah pilihan politik tersebut tepat? Dalam makalah ini akan disampaikan pandangan pemakalah terhadap permasalahan tersebut.

B. PEMBAHASAN

1. Tinjauan Historis

Sebelum perubahan, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Dalam penjelasan UUD 1945 diterang-

² Sri Soemantri, *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara di ASEAN*, Tarsito, Bandung, 1976, hlm.52-53.

³ Kuntana Magnar, "Optimalisasi MPR Melalui Penafsiran UUD (Suatu Pemikiran)", makalah disampaikan pada Simposium Nasional Satu Dasawarsa Perubahan UUD 1945: Indonesia Menuju Negara Hukum Konstitusional? pada 22 Oktober 2012 di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung.

kan bahwa Majelis ialah penyelenggara negara yang tertinggi. Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara. Penjelasan Pasal 3 menyatakan bahwa Oleh karena MPR memegang kedaulatan negara maka kekuasaannya tidak terbatas.

Selama orde baru kedudukan tersebut diberi nama Lembaga Tertinggi Negara, sedangkan lembaga negara lainnya (Presiden, DPR, DPA, BPK, dan MA) adalah Lembaga Tinggi Negara⁴. Dalam praktek, kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan tidak terbatas dipergunakan sebagai alat untuk memperbesar kekuasaan Presiden di luar UUD 1945. Di samping itu, kekuasaan tidak terbatas telah digunakan untuk membuat berbagai ketetapan di luar kewenangan, materi muatan, dan tata cara yang telah ditentukan oleh UUD untuk MPR. Hal yang sama terjadi pada masa orde lama, seperti pengangkatan Presiden Soekarno sebagai Presiden seumur hidup. Menurut Bagir Manan, praktek ketatanegaraan tersebut merupakan pelanggaran terhadap UUD dan semuanya dianggap bersumber dari penyalahgunaan arti MPR sebagai penyelenggara negara tertinggi yang memegang kedaulatan negara yang disertai kekuasaan tidak

terbatas⁵.

Hal tersebut di atas pula yang menjadi landasan perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang semula berbunyi “kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan rakyat” menjadi berbunyi “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut UUD”. Perubahan tersebut menempatkan MPR yang sebelumnya merupakan lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya.

2. Tinjauan Sistem Pemerintahan

Salah satu kesepakatan dasar dalam perubahan UUD 1945 yang dibuat oleh Panitia Ad Hoc I adalah mempertegas sistem pemerintahan presidensial⁶. Kesepakatan dasar mempertegas sistem pemerintahan presidensial bertujuan untuk memperkuat sistem pemerintahan yang stabil dan demokratis.

Bagir Manan menyatakan bahwa sistem pemerintahan berkaitan dengan tata cara pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan eksekutif dalam suatu tatanan negara demokrasi⁷. Bertitik pijak dari pengertian tersebut, dapat dikatakan bahwa ciri yang membedakan sistem

4) Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 68-69.

5) *Ibid*

6) Beberapa kesepakatan lainnya adalah tidak menguba pembukaan UUD 1945, mempertahankan Negara kesatuan republik Indonesia, penjelasan UUD 1945 yang memuat hal-hal normatif dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh), dan melakukan perubahan dengan cara adendum. Selengkapnya lihat Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Sekjen MPR RI, Jakarta, 2012, hlm. 18-20.

7) Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 2005, hlm. 250.

pemerintahan yang satu dengan sistem pemerintahan yang lain adalah tata cara pertanggungjawaban pemerintah. Dalam konteks sistem pemerintahan presidensil-parlementer, yang membedakan sistem pemerintahan presidensil dari sistem pemerintahan parlementer adalah Kepala Pemerintahan (sekaligus Kepala Negara) pada sistem pemerintahan presidensil tidak bertanggungjawab kepada badan legislatif, sedangkan Kepala Pemerintahan pada sistem pemerintahan parlementer bertanggungjawab kepada Parlemen.

Pendapat tersebut mendapatkan korespondensi empirik, penelusuran pemakalah terhadap 194 konstitusi negara-negara di dunia yang diunggah *Comparative Constitutions Project* dari *University of Texas* pada situs www.constituteproject.org menunjukkan bahwa setiap negara yang menggunakan sistem pemerintahan parlementer mengatur pertanggungjawaban Kepala Pemerintahan kepada Parlemen, sebaliknya Kepala Pemerintahan pada setiap negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensil tidak bertanggungjawab kepada badan legislatif.

Menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara berarti mengembalikan pranata pertanggungjawaban Presiden kepada MPR, karena pertanggungjawaban Presiden kepada MPR merupakan ciri esensial yang membuat Presiden menjadi bawahan MPR. MPR tidak dapat dikatakan sebagai lembaga tertinggi

negara apabila Presiden tidak menjadi bawahan MPR, bahwa Presiden merupakan bawahan MPR hanya dapat ditunjukkan dengan pertanggungjawaban Presiden kepada MPR.

Apabila MPR dipandang sebagai badan legislatif⁸, maka pertanggungjawaban Presiden kepada MPR justru akan mengubah sistem pemerintahan Indonesia kepada sistem pemerintahan parlementer. MPR menjadi lembaga yang supreme sebagaimana supremasi parlemen pada sistem pemerintahan parlementer. Oleh karena itu pengembalian MPR sebagai lembaga tertinggi negara bertentangan dengan politik konstitusi dari UUD 1945 yang menghendaki penegasan sistem pemerintahan presidensil.

3. Tinjauan Budaya Politik

Pertanggungjawaban seorang Kepala Pemerintahan kepada badan perwakilan bukan merupakan pranata yang buruk. Pranata tersebut berjalan dengan baik di banyak negara dengan sistem pemerintahan parlementer. Dalam hal stabilitas pemerintahan, pada faktanya sistem pemerintahan parlementer memiliki pemerintahan yang relatif lebih stabil apabila dibandingkan sistem pemerintahan presidensil yang secara konseptual dianggap menjamin stabilitas pemerintahan. Arend Lijphart yang mengutip penelitian Woldendorp, Keman, dan Budge menunjukkan bahwa negara-negara dengan sistem

⁸) Sri Soemantri berpendapat MPR merupakan badan legislatif, lihat Sri Soemantri, Op.Cit., hlm. 52.

pemerintahan parlementer memiliki pemerintahan yang bertahan lebih lama (*cabinet durability*) dibandingkan negara-negara dengan sistem pemerintahan presidensial⁹.

Tetapi adopsi sistem pemerintahan parlementer di Indonesia belum tentu menghasilkan pemerintahan yang stabil sebagaimana yang terjadi di negara-negara dengan sistem pemerintahan lain. Sistem pemerintahan sebagai salah satu bentuk pranata hukum perlu dipahami dalam konteks tertentu pada implementasinya. Ian McLeod mengemukakan setidaknya ada 3 (tiga) konteks yang perlu dilihat dalam memahami suatu teori hukum, yaitu konteks sejarah, konteks budaya, dan konteks permasalahan apa yang dijawab dalam proses pembuatan hukum tersebut¹⁰.

Dalam makalah ini, hanya akan digunakan konteks budaya khususnya budaya politik untuk mengkaji pengembalian kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Pemberlakuan MPR sebagai lembaga tertinggi negara atau dapat dikatakan supremasi MPR membutuhkan prasyarat budaya politik yang sudah matang di tubuh anggota MPR itu sendiri. Perbedaan penting dalam paham supremasi parlemen dari paham supremasi konstitusi adalah paham supremasi parlemen memberikan kedaulatan kepada sekelompok orang. Supremasi parlemen memberikan kekuasaan yang tidak terbatas kepada

parlemen. Berbeda dengan paham supremasi konstitusi yang memberikan kedaulatan kepada hukum. Dalam paham supremasi parlemen, kekuasaan parlemen hanya dapat dibatasi oleh kebiasaan ketatanegaraan yang telah ajeg. Agar suatu kebiasaan ketatanegaraan dapat ajeg dan tepelihara dalam pratek bernegara dibutuhkan budaya politik yang baik di kalangan pemegang kekuasaan.

Kendati pendapat tersebut bersifat relatif, karena dapat pula suatu negara menjalankan supremasi parlemen sekaligus supremasi konstitusi, namun penghormatan terhadap prinsip supremasi konstitusi juga sangat bergantung kepada budaya berpolitik penguasa. Di Indonesia, sejarah membuktikan pemberlakuan sistem pemerintahan parlementer menghasilkan pemerintahan yang tidak stabil. Selama 10 (sepuluh) tahun dari 1950-1959 terjadi pergantian kabinet sebanyak 6 (enam) kali, dengan kata lain terdapat 7 (tujuh) kabinet yang pernah memerintah selama itu di Indonesia. Hal tersebut salah satunya disebabkan oleh budaya berpolitik yang belum matang, koalisi bersifat pragmatis sehingga parlemen mudah sekali memberikan mosi tidak percaya.

Pertanggungjawaban Presiden dalam selama pemerintahan Soekarno dan Soeharto yang dianggap menjalankan sistem pemerintahan presidensial tidak lebih baik. Benar bahwa

⁹ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries (2nd Edition)*, Yale University Press, United States of America, 2012, hlm. 120-121.

¹⁰ Ian McLeod, *Legal Theory (2nd Edition)*, Palgrave MacMillan, Great Britain, 2003, hlm. 6

kedua Presiden tersebut bertahan dalam jangka waktu yang lama, namun hal tersebut terjadi lebih karena faktor pemerintahan yang otoriter oleh kedua presiden tersebut sehingga MPR pun hanya menjadi alat politik kedua presiden.

Pada era reformasi ini, budaya berpolitik para pemangku kekuasaan juga tidak dapat dikatakan baik. Seringkali kita menemukan sikap anggota badan perwakilan yang tidak menghormati hukum ataupun kebijakan pemerintah yang bahkan tidak *reasonable*. Dibalik itu selalu ada agenda politik tertentu, seperti kasus pengesahan Menteri Hukum dan HAM terhadap calon ketua partai tertentu. Hal tersebut merupakan intervensi politik yang bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum, dimana seharusnya Menteri Hukum dan HAM melakukan pengekangan diri dengan hanya secara formal memberi pengesahan kepada ketua partai politik yang terpilih melalui proses demokrasi internal partai atau ketua yang telah dibenarkan melalui putusan pengadilan, bukan turut memilih siapa yang akan menjadi ketua partai politik.

Melihat hal tersebut, sangat

mungkin apabila MPR diberikan kembali kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, anggota MPR menjalankan kewenangannya secara sewenang-wenang sebagaimana MPR pada masa sebelum reformasi. Memberikan penafsiran yang sewenang-wenang terhadap kekuasaannya yang tidak terbatas sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Melakukan tindakan yang secara legal formal berdasar, namun sama sekali salah secara substansial.

C. KESIMPULAN

Pengembalian kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara merupakan pilihan politik yang tidak tepat, dengan kata lain kondisi MPR menjadi lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lain merupakan pilihan politik yang tepat. Oleh karena itu makalah ini diberi judul Inhibisi MPR sebagai lembaga tertinggi negara untuk menggugah kesadaran para pemegang kekuasaan untuk melakukan pengekangan diri terhadap hasrat memperbesar kekuasaan yang tidak akan berdampak positif kepada kehidupan bernegara di Indonesia.

Daftar Pustaka

- Arend Lijphart, *Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty- Six Countries* (2nd Edition), Yale University Press, United States of America, 2012.
- Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 2005.
- Ian McLeod, *Legal Theory* (2nd Edition), Palgrave MacMillan, Great Britain, 2003.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Sekjen MPR RI, Jakarta, 2012.
- Sri Soemantri, *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara di ASEAN*, Tar-sito, Bandung, 1976.
- Kuntana Magnar, "Optimalisasi MPR Melalui Penafsiran UUD (Suatu Pemikiran)", makalah disampaikan pada Simposium Nasional Satu Dasawarsa Perubahan UUD 1945: *Indonesia Menuju Negara Hukum Konstitusional?* pada 22 Oktober 2012 di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Situs Constitute Project University of Texas www.constituteproject.org

**PENAFSIRAN KONSTITUSI OLEH MAJELIS PERMUSYAWARATAN
RAKYAT DALAM AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR 1945:
PENTINGNYA MENEMUKAN PEMBatasan DALAM AMANDEMEN
UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

... ————— ...

Oleh :
Abdurachman Satrio¹

Abstraksi

Pasca amendemen UUD 1945, kedudukan MPR bukan lagi merupakan lembaga tertinggi negara melainkan menjadi lembaga yang sederajat dengan lembaga tinggi negara lainnya. Hal ini menyebabkan banyak anggapan bahwa saat ini MPR bukan lagi penafsir tertinggi atas UUD 1945, sebaliknya MK sebagai peradilan konstitusi saat ini banyak dianggap sebagai penafsir tertinggi dan satu-satunya dari UUD 1945. Anggapan tersebut membuat saat ini muncul kembali wacana untuk menjadikan MPR penafsir tertinggi UUD 1945 dengan menggagas diberikannya kewenangan memberi tafsir konstitusi terhadap pengujian undang-undang yang sedang dilakukan MK. Dalam tulisan ini penulis tidak sepakat dengan gagasan tersebut, namun disini penulis membuktikan bahwa sebenarnya MPR masih memiliki kedudukan yang fundamental dalam menafsirkan UUD 1945 melalui kewenangannya mengubah UUD 1945 karena tafsiran MPR tersebut berkaitan erat dengan pembatasan-pembatasan dalam amendemen yang mempengaruhi eksistensi UUD 1945.

¹⁾ Penulis merupakan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran

A. PENDAHULUAN

Pasca amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), terjadi perubahan yang signifikan terhadap struktur pembagian kekuasaan yang terdapat di dalamnya. Perubahan yang signifikan tersebut ditandai dengan berubahnya kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang sebelumnya merupakan lembaga tertinggi negara menjadi lembaga yang sederajat dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, serta dibentuknya Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga peradilan yang dapat melakukan pengujian konstiusionalitas (*constitutional review*) terhadap undang-undang yang sebelumnya tidak dapat dilakukan ditambah kewenangan-kewenangan lainnya yang berkaitan dengan permasalahan konstitusi dan ketatanegaraan. Dikarenakan memiliki kewenangan-kewenangan yang bertujuan untuk menjamin ditegakkannya konstitusi sebagai hukum tertinggi, maka tak ayal lagi saat ini MK mendapat julukan sebagai *the sole interpreter of the constitution* (penafsir tunggal dan satu-satunya dari konstitusi), julukan tersebut muncul lantaran MK merupakan penafsir yang otoritatif dan tafsirannya tak terbantahkan terhadap suatu ketentuan dalam konstitusi²,

baik itu dalam tafsirannya yang menyempitkan atau memperluas ketentuan yang ada di dalamnya serta yang menciptakan kaidah konstitusi baru³.

Walupun saat ini MK dianggap sebagai penafsir tunggal dan tertinggi dari UUD 1945, tetapi saat ini muncul pula sebuah gagasan lain yang sebetulnya merupakan sebuah romantisme masa lalu yakni untuk menjadikan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai pemilik kewenangan tertinggi dalam tafsir UUD 1945⁴. Gagasan tersebut sebenarnya bukanlah 'barang' baru karena sebelumnya pernah diadopsi di Indonesia yakni dalam UUD 1945 sebelum perubahan, dimana saat itu MPR yang masih berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara berwenang untuk membuat suatu produk hukum berupa Ketetapan MPR yang isinya berupa penetapan Garis-Garis Besar Haluan Negara, serta membuat penjelasan atas putusan-putusan MPR⁵.

Kini mengingat bahwa amandemen UUD 1945 telah mengubah struktur ketatanegaraan yang ada di dalamnya maka gagasan untuk menjadikan MPR sebagai pemilik kewenangan tertinggi dalam tafsir UUD 1945 tersebut, memiliki suatu bentuk pengejawantahan baru yakni dengan menggagas diberikannya wewenang bagi MPR untuk memberikan tafsir

² Veli Pekka Hautamaki, *Authoritative Interpretation of The Constitution: A Comparison of Argumentation in Finland and Norway*, Article based on doctoral thesis "Perustuslaina uktortukinta" (*Authoritative Interpretation of the Constitution*), Helsinki 2002, Hlm.2.

³ Lihat Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi Makna dan Aktualisasi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014, Hlm. 153.

⁴ <http://news.detik.com/berita/2704669/mpr-ingin-jadi-penafsir-uud-45-dan-munculkan-kembali-gbhn>

⁵ Putusan-putusan Majelis ini berupa produk hukum yang dibuat atau ditetapkan MPR seperti UUD 1945, Ketetapan MPR, dan Keputusan MPR. Lihat Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1993, Hlm.97-99.

konstitusi terhadap pengujian undang-undang yang sedang dilakukan oleh MK, pengejawantahan tersebut dimaksudkan untuk menyesuaikan gagasan menjadikan MPR pemilik kewenangan tertinggi dalam tafsir UUD 1945 dengan kondisi ketatanegaraan yang ada saat ini terutama dengan adanya MK sebagai lembaga pengadilan yang juga berwenang menafsirkan konstitusi dan bahkan dianggap sebagai penafsir yang otoritatif terhadap UUD 1945.

Penulis sendiri dalam tulisan ini sebenarnya tak sependapat dengan ide untuk memberi wewenang bagi MPR memberikan tafsir konstitusi terhadap pengujian undang-undang yang sedang dilakukan oleh MK, yang merupakan pengejawantahan gagasan mengembalikan MPR sebagai pemilik kewenangan tertinggi dalam tafsir UUD 1945, karena apabila berwenang memberikan tafsir konstitusi terhadap pengujian undang-undang yang sedang dilakukan oleh MK, hal itu akan menimbulkan beberapa permasalahan seperti apakah tafsir tersebut akan mengikat atau tidak? Dan lagi jikalau mengikat bukankah hal itu dapat mereduksi independensi MK sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, mengingat anggota-anggota MPR diisi anggota DPR dan DPD yang merupakan lembaga politis serta pembentuk undang-undang yang diuji di MK, tentunya hal itu akan sangat mempengaruhi independensi dari kewenangan MK menguji konstitusionalitas undang-undang. Akan gantinya dalam tulisan ini sendiri penulis beranggapan bahwa sebenarnya

MPR telah memiliki pula kedudukan sebagai penafsir UUD 1945, yang bahkan dapat dikatakan cukup penting (jika tidak bisa dikatakan otoritatif atau tertinggi) yakni sebagai penafsir UUD 1945 ketika dilakukan amandemen terhadapnya.

Pentingnya MPR menafsirkan UUD 1945 ketika mengamandemennya disebabkan karena meski memiliki kewenangan untuk mengamandemen, namun bukan berarti kewenangan tersebut tak terbatas, terdapat ketentuan-ketentuan serta nilai-nilai yang membatasinya, untuk menemukannya apabila benar-benar mencermati dan menafsirkan isi dari UUD 1945. Oleh karena itulah tulisan ini akan membahas dua permasalahan yakni mengapa MPR perlu menafsirkan UUD 1945 ketika dilakukan amandemen terhadapnya? Serta bagaimana MPR perlu membatasi diri kepada ketentuan-ketentuan serta nilai-nilai yang ditemukan dalam penafsirannya ketika mengamandemen UUD 1945 tersebut?

B. PEMBAHASAN

1. Penafsiran Konstitusi dalam Amandemen UUD1945

Sebagai aturan dasar penyelenggaraan negara, maka konstitusi atau undang-undang dasar berbeda dengan peraturan perundang-undangan lain di bawahnya, hal itu disebabkan isinya masih berupa norma dasar

yang sifatnya abstrak dan masih berupa asas-asas sehingga berbeda dengan peraturan perundang-undangan dibawahnya yang sifatnya lebih konkrit dan dapat disertai sanksi hukum⁶. Karena sifatnya yang masih berupa asas-asas tersebut maka norma dari konstitusi pun menjadi cenderung terbuka untuk ditafsirkan, hal inilah yang membuat penafsiran atas konstitusi menjadi problematik, dan menimbulkan banyak penafsiran terhadapnya⁷.

Sifat konstitusi yang membuka banyak kemungkinan untuk melakukan penafsiran tersebut, memunculkan satu pertanyaan penting terhadapnya, yakni mengenai siapakah yang berhak untuk menafsirnya? Guna menjawab pertanyaan tersebut maka menarik dicermati pendapat Geraldina Gonzales De La Vega yang mengemukakan "*the Constitution is not interpreted only by the parties involved in law making and law application, but also by all the members of the democratic and pluralistic society*"⁸. Beranjak dari pernyataan tersebut maka tidak tepat apabila kita menganggap pengadilan (MK) sajalah yang dapat menafsirkan UUD 1945, karena dalam kenyataannya penafsiran terhadap konstitusi bisa dilakukan oleh banyak pihak seperti legislator yang me-

nafsirkan konstitusi ketika membuat hukum, serta *lawyer*/pengacara yang menafsirkan konstitusi ketika melaksanakan tugas mereka.

Salah satu yang menarik dari contoh diatas dan akan menjadi pokok bahasan disini ialah penafsiran konstitusi yang dilakukan oleh legislator ketika membentuk hukum, karena bagaimana pun juga legislator ketika membentuk hukum haruslah membaca dan menafsirkan isi dari konstitusi untuk menemukan maksud dan tujuan yang ada di baliknya. Lantas bagaimana jika hukum yang dibentuk oleh legislator ialah konstitusi itu sendiri ketika legislator sedang menjalankan kewenangannya mengamandemen konstitusi⁹, apakah legislator bisa dikatakan melakukan penafsiran ketika mengamandemen konstitusi? Menurut penulis hal itu bisa dikatakan sebagai penafsiran terhadap konstitusi, mengapa demikian? Dikarenakan meski konstitusi merupakan hukum tertinggi dalam suatu negara dan ketika legislator melakukan amandemen terhadapnya tidak terdapat hukum yang lebih tinggi dan menjadi rujukannya, akan tetapi dalam mengamandemen konstitusi terdapat batasan-batasan terhadapnya yang harus diperhatikan oleh legislator. Batasan tersebut dapat

6) Lihat Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, Hlm. 45; Lihat juga Veli Pekka Hautamaki, Op. Cit, Hlm. 4.

7) Lihat pendapat Geraldina Gonzales De La Vega yang menyatakan "*Constitutional norms interpretation is also problematic. That is because the constitutional norms are often open texture norms.*" Selengkapnya dalam Geraldina Gonzales De La Vega, *Two Different Approaches in Constitutional Interpretation with Special Focus in Religious Freedom: A Comparative Study Between Germany and The United States*, Boletín Mexicanode Derecho Comparado, Nuevaserie, ano XXI, Num.122, Mayo- Agosto de 2008, Hlm.796.

8) Pendapat De La Vega didasari oleh tesis Peter Haberle seorang jurist asal Jerman dalam bukunya yang berjudul *offene Gesellschaft der Verfassung Interpretieren*. Dalam Ibid, Hlm. 796.

9) Penulis merupakan mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran

berupa batasan yang sifatnya prosedural seperti prosedur perubahannya yang berbeda dengan undang-undang biasa (cenderung lebih sulit) karena konstitusi dimaksudkan sebagai dokumen yang tak terlalu sering diubah¹⁰, atau batasan yang sifatnya substantif seperti klausul-klausul tertentu dalam konstitusi yang dilarang untuk diubah baik itu yang dinyatakan secara eksplisit maupun implisit¹¹, tentu saja untuk memahami batasan-batasan dalam mengamandemen tersebut hanya dapat ditemukan apabila legislator sebagai lembaga yang berwenang dalam mengamandemen konstitusi benar-benar membaca dan menafsirkan maksud serta ketentuan yang ada didalamnya.

UUD 1945 sendiri memiliki beberapa pembatasan terhadap kewenangan MPR sebagaimana yang disebutkan diatas, contohnya ialah batasan atas prosedur mengamandemen UUD 1945, seperti yang tercantum dalam Pasal 37 ayat (1) sampai (4) UUD 1945 mengenai prosedur perubahannya, dimana amandemen hanya dapat dilakukan apabila diajukan terlebih dahulu oleh sekurang-kurangnya 1/3 anggota MPR, dalam proses perubahannya mengharuskan 2/3 anggotanya hadir, dan terakhir putusan untuk mengubahnya hanya dapat dilakukan dengan persetujuan

minimal lima puluh persen ditambah satu dari seluruh anggota MPR. Selain pembatasan melalui prosedur, pembatasan amandemen secara substantif juga terdapat dalam UUD 1945, yakni secara eksplisit melalui klausul yang melarang mengubah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam Pasal 37 ayat (5) UUD 1945, serta secara implisit yakni mengenai perubahan UUD 1945 yang oleh Pasal 37 ayat (1) sampai (4) hanya dapat dilakukan terhadap pasal-pasal saja dan mengecualikan Pembukaan (mengingat dalam Pasal II aturan tambahan UUD 1945 dinyatakan bahwa UUD 1945 terdiri atas Pembukaan dan Pasal-Pasal).

Dari beberapa pembatasan yang ada dalam UUD1945, maka jelas MPR sebagai lembaga yang berwenang untuk mengubahnya harus merujuk dan menafsirkan pembatasan-pembatasan yang tersebut, karena tidak semua pembatasan dapat ditafsirkan dengan mudah seperti yang disebutkan secara eksplisit, terdapat pula pembatasan yang dinyatakan secara implisit seperti larangan untuk mengubah Pembukaan UUD 1945, selain itu disamping batasan yang terdapat di teks UUD 1945, perlu juga MPR menafsirkan batasan yang tidak dinyatakan dalam teks konstitusi seperti seberapa jauh ia dapat mengubah UUD

¹⁰ Prosedur amandemen ini umumnya diidentikan dengan pengklasifikasian konstitusi antara yang rijid dan fleksibel, dalam kategori yang rijid inilah perubahan konstitusi membutuhkan prosedur tertentu yang lebih sulit dari undang-undang biasa. Dalam *Ibid*, Hlm.83.

¹¹ Klausul yang dilarang untuk diubah ini lazim dimiliki oleh konstitusi-konstitusi negara di dunia dan memiliki banyak istilah seperti *"unamendable provision i.e. their amendment is prohibited"*, *"eternity clauses"*, *"eternal clauses"*, atau *"stone clauses"*. Lebih jelasnya baca Yaniv Roznai, *Unamendability and The Genetic Code of The Constitution*, *European Review of Public Law*, February 24, 2015, Hlm. 1; Aharon Barak, *Unconstitutional Constitutional Amendment*, *Israel Law Review*, Vol. 44:321, 2011, Hlm. 322.

1945? Mengingat bahwa mengubah/mengamandemen konstitusi tentu saja berbeda dengan menggantinya¹², oleh karena itulah menjadi sebuah keharusan bagi MPR sebagai lembaga yang berwenang mengubah UUD 1945 untuk menafsirkan ketentuan-ketentuan yang ada di dalamnya.

2. Perlunya MPR Membatasi Diri dalam Mengamandemen UUD1945

Dalam kedudukannya sebagai pondasi tata hukum suatu negara, maka konstitusi memiliki perbedaan dengan norma hukum lainnya karena ia dibentuk melalui keputusan politik tertinggi dalam suatu negara, yakni melalui kekuasaan pembentuk konstitusi yang dalam hal ini adalah rakyat¹³. Keputusan politik tertinggi di tangan rakyat inilah yang dikenal sebagai (*constituent power*) dalam pembentukan konstitusi, sedangkan kekuasaan yang muncul dari konstitusi yang terbentuk dikenal sebagai *constituted power* sehingga ia merupakan ciptaan dari *constituent power*¹⁴.

Bersebab dari kewenangannya melakukan amandemen yang merupakan *constituted power* dan merupakan turunan dari *constituent power*, maka menjadi suatu keharusan bagi MPR sebagai lembaga yang berwenang mengamandemen UUD 1945 untuk membatasi diri dalam menjalankan kewenangannya tersebut. Pembatasan tersebut dapat dilakukan oleh MPR dengan membaca dan menafsirkan ketentuan-ketentuan yang ada di dalamnya untuk menemukan apa saja pesan moral yang terkandung dan menjadi tujuan para perumus¹⁵. Melalui pembacaan yang diikuti penafsiran untuk menemukan pesan moral yang terkandung didalamnya maka MPR dapat menemukan apa saja yang menjadi batasan-batasan dalam mengamandemen UUD 1945, baik itu yang tertulis secara eksplisit dan implisit, maupun batasan yang tidak tertulis namun dapat ditemukan dengan memahami maksud dan tujuan para perumus UUD1945.

Memang seperti yang dijelaskan sebelumnya menemukan batasan yang tertulis seperti prosedur peruba-

¹²) Sebagaimana didengungkan oleh Carl Schmitt mengenai batasan mengubah konstitusi bahwa "*The authority to undertake constitutional amendments resides in the framework of the constitution. This authority does not include the power to establish a new constitution*". Lihat Carl Schmitt, *Constitutional Theory (Translated by Jeffrey Seitzer)*, Durham and London: Duke University Press, 2008, Hlm. 74.

¹³) Dalam suatu negara demokrasi keputusan politik yang tertinggi berada di tangan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi, sedangkan dalam monarki berada di tangan raja. Jelasnya baca Carl Schmitt, *Ibid*, Hlm.77; Bandingkan dengan pendapat Wheare yang menyatakan bahwa "*Constitution is the product of a body which has power to make supreme law*" badan yang membentuk konstitusi tersebut bisa berupa parlemen (seperti di Inggris yang memegang kedaulatan penuh), rakyat, maupun *constituent assembly*, dalam K.C. Wheare, *Op. Cit*, Hlm.57.

¹⁴) Richard Stacey, *Constituent Power and Carl Schmitt Theory of Constitution in Kenya's Constitution- Making Process*, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 9 No.3-4, 2011, Hlm. 602.

¹⁵) Sesuai dengan pandangan Ronald Dworkin yang beranggapan bahwa membaca konstitusi haruslah membaca pesan moral yang terkandung di dalamnya dengan mendalami apa sebenarnya dituju oleh para perumus konstitusi. Selengkapnya baca Ronald Dworkin, *Freedoms Law The Moral Reading Of The American Constitution*, New York: Oxford University Press, 1996, Hlm.7-12.

han dan larangan untuk mengubah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia terkesan lebih mudah, namun MPR tidak hanya cukup membaca dan menemukannya, melainkan harus menafsirkan untuk memahami esensinya. Contohnya dalam larangan mengubah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia yang baru muncul pasca amandemen UUD 1945, larangan tersebut muncul karena anggapan mayoritas fraksi-fraksi MPR yang terlibat dalam pembahasan amandemen menganggap bahwa ketentuan yang menyatakan Indonesia menganut bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan suatu ketentuan yang bersifat substansial dan fundamental bagi Negara Indonesia yang diproklamirkan pada tanggal 17 Agustus 1945 sehingga tidak dapat diubah¹⁶.

Dengan menafsirkannya guna memahami nilai-nilai esensial yang mendasarinya, maka anggota-anggota MPR pada masa itu bersepakat untuk tidak mengubah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia

dan menjadikannya sebagai klausul yang dilarang untuk diubah, karena menganggap bahwa ketentuan tersebut merupakan suatu contoh nilai esensial dari UUD 1945 yang telah ditentukan para perumusya sehingga mengubahnya sama saja dengan mengganti UUD1945¹⁷.

Contoh diatas menunjukkan bahwa dahulu dalam melakukan amandemen terhadap UUD 1945 MPR telah melakukan penafsiran terhadap konstitusi, guna menentukan batasan-batasan dalam perubahannya, dan itu hanyalah sebagian saja dari penafsiran yang pernah dilakukan MPR guna menemukan batasan-batasan dalam mengamandemen UUD 1945. Dalam pada itulah, berdasarkan penjelasan diatas maka MPR memang amat perlu untuk membatasi diri dalam mengamandemen UUD 1945, mengingat bahwa kewenangannya hanyalah mengubah UUD 1945 bukan menggantinya, mengubahnya apabila berakibat pada hilangnya prinsip-prinsip penting didalamnya sama saja dengan menggantinya menjadi suatu

¹⁶) Salah satu contohnya dapat dilihat dalam pandangan salah satu anggota MPR saat itu I Dewa Gde Palguna selama masa sidang perubahan UUD 1945, dimana beliau menganggap ketentuan mengenai bentuk negara yakni Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai ketentuan yang tak dapat diubah. Dalam Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (BukuX)*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, Hlm.129.

¹⁷) Dengan menjadikannya sebagai klausul yang dilarang untuk diubah, maka para anggota MPR yang mengamandemennya menganggap ketentuan tersebut sebagai identitas konstitusi dari UUD 1945, sesuai dengan pandangan Yaniv Roznai yang menyatakan bahwa *"The constitutional identity is the constitution 'genetic code'...Changing this identity would result in the formation of a new constitution."* Dalam Yaniv Roznai, *Toward Theory of Unamendability, Public Law & Legal Theory Research Paper Series Working Paper No. 15-12*, New York University School of Law, May 2015, Hlm. 33

¹⁸) Terdapat kesepakatan lainnya dalam amandemen UUD 1945 yang didasari oleh penafsiran terhadap nilai-nilai esensial yang terdapat didalamnya seperti kesepakatan untuk mempertegas sistem presidensial karena para anggota-anggota MPR saat itu dan beberapa ahli hukum tata negara yang ada beranggapan bahwa sistem pemerintahan yang dianut para perumus UUD 1945 sesungguhnya ialah sistem presidensial, meski tidak sedikit pula yang tak setuju dengan pendapat tersebut. Lihat Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislati: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013, Hlm.48-63.

konstitusi baru¹⁹.

C. KESIMPULAN

Sekalipun saat ini MPR sudah tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan bahkan banyak yang menganggap kedudukannya dalam menafsirkan konstitusi sudah tidak sepenting dulu lagi terutama setelah lahirnya MK yang banyak mendapat julukan sebagai *the sole interpreter of the constitution*, ternyata apabila kita telaah MPR sebenarnya masih memiliki kedudukan yang

penting dalam menafsirkan konstitusi, yakni melalui kewenangannya dalam mengubah UUD 1945. Bahkan dapat kita simpulkan bahwa ternyata peran MPR menafsirkan UUD 1945 melalui kewenangannya tersebut sedemikian penting karena terkait erat dengan eksistensi dari UUD 1945 itu sendiri, sehingga amat penting bagi MPR untuk menafsirkan UUD 1945 guna menemukan batasan-batasan yang terdapat didalamnya sebagai acuan dalam mengamandemen UUD 1945.

¹⁹) Lihat pendapat Gabor Halmai yang menyatakan bahwa “*The semantic meaning of the word amend means correcting or improving, not deconstructing, reconstructing or replacing and abandoning the fundamental principles of the Constitution.*”, dalam Gabor Halmai, Internal and External Limits of Constitutional Amendment Sovereignty, diunduh dari <http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/Law/Professors/Halmai/Constitutional-Amendment-Power.pdf>

Daftar Pustaka

- Aharon Barak, *Unconstitutional Constitutional Amendment*, *Israel Law Review*, Vol. 44:321, 2011.
- Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi Makna dan Aktualisasi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Carl Schmitt, *Constitutional Theory (Translated by Jeffrey Seitzer)*, Durham and London: Duke University Press, 2008.
- Geraldina Gonzales De La Vega, *Two Different Approaches in Constitutional Interpretation with Special Focus in Religious Freedom: A Comparative Study Between Germany and The United States*, *Boletin Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva serie, ano XLI, Num. 122, Mayo-Agosto de 2008.
- K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, London: Oxford University Press, 1975.
- Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amendemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Richard Stacey, *Constituent Power and Carl Schmitt Theory of Constitution in Kenya's Constitution-Making Process*, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 9 No.3-4, 2011.
- Ronald Dworkin, *Freedoms Law The Moral Reading Of The American Constitution*, New York: Oxford University Press, 1996.
- Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1993.
- Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Buku X)*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Veli Pekka Hautamaki, *Authoritative Interpretation of The Constitution: A Comparison of Argumentation in Finland and Norway, Article is based on doctoral thesis "Perustuslainauktor tuk inta" (Authoritative Interpretation of the Constitution)*, Helsinki 2002.
- Yaniv Roznai, *Unamendability and The Genetic Code of The Constitution*, *European Review of Public Law*, February 24, 2015.
- Yaniv Roznai, *Toward Theory of Unamendability*, *Public Law & Legal Theory Research Paper Series Working Paper No. 15-12*, New York University School of Law, May 2015.

URGENSI PENGEMBALIAN KEWENANGAN PEMBUATAN KETETAPAN MPR YANG BERSIFAT MENGATUR

... ————— ...

Oleh :
Firman Manan¹

Abstraksi

Berkurangnya kewenangan MPR akibat perubahan UUD 1945 ditenggarai memunculkan beberapa problematika dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu muncul wacana untuk mengembalikan kewenangan MPR sebelum amandemen UUD 1945, salah satunya adalah kewenangan MPR untuk membuat keputusan yang bersifat mengatur. Tulisan ini mencoba melihat urgensi pengembalian kewenangan MPR untuk membuat keputusan yang bersifat mengatur dengan mengacu pada rekam jejak lembaga MPR pada Masa Orde Lama dan Orde Baru, pengadopsian sistem presidensial serta perubahan sistem perwakilan. Berdasarkan pemaparan terhadap hal-hal tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa tidak terdapat signifikansi pengembalian kewenangan MPR untuk membuat keputusan yang bersifat mengatur.

¹⁾ Sekretaris Program Pascasarjana Ilmu Politik Universitas Padjadjaran, Jl. Bukit Dago Utara No. 25, email: firman.manan@unpad.ac.id, S1 Ilmu Pemerintahan, Universitas Padjadjaran, S2 PoliticalScience, Ohio University, USA.

A. LATAR BELAKANG

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) merupakan lembaga yang memiliki kewenangan sangat besar berdasarkan UUD 1945 sebelum amandemen. Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa “kedaulatan ada di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR.” Sebagai lembaga tertinggi negara, MPR menurut UUD 1945 sebelum amandemen memiliki kewenangan menetapkan UUD dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) serta memilih Presiden dan Wakil Presiden. Keberadaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara diperkuat melalui Penjelasan UUD 1945 yang menyebutkan bahwa “kekuasaan negara yang tertinggi di tangan MPR.” Bahkan, Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 menyatakan bahwa “oleh karena MPR memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas.”

Pasca kejatuhan rezim Orde Baru pada tahun 1998, terjadi proses transisi demokrasi yang antara lain ditandai dengan dilakukannya reformasi konstitusi. Reformasi konstitusi juga dilakukan terhadap kelembagaan dan fungsi yang dijalankan oleh MPR. Berdasarkan Pasal 2 ayat 1 UUD 1945 pasca amandemen, secara kelembagaan MPR menjadi lembaga negara yang anggotanya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Amandemen UUD 1945 berkonsekuensi terhadap dua hal. Pertama, perubahan struktur kelembagaan MPR.

Keanggotaan MPR berdasarkan UUD 1945 sebelum amandemen terdiri dari anggota DPR, utusan golongan dan utusan daerah. Keanggotaan MPR berdasarkan UUD 1945 pasca amandemen terdiri dari DPR dan DPD. DPD merupakan lembaga negara baru yang digagas untuk mengakomodasi keterwakilan daerah-daerah. Kedua, perubahan kewenangan yang dimiliki oleh MPR. Sebagaimana telah disebutkan di atas, dalam UUD 1945 sebelum amandemen MPR merupakan lembaga yang memiliki kewenangan yang sangat besar. Namun setelah amandemen, kewenangan MPR dibatasi pada kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden². Dengan demikian, dalam hal kewenangan pengaturan (*regelling*), MPR tidak lagi memiliki kewenangan selain menetapkan dan mengubah UUD. Ketetapan MPR terakhir yang bersifat pengaturan adalah Tap MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali Ketetapan MPR/S Sejak Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002³.

Keterbatasan kewenangan yang dimiliki oleh MPR menimbulkan pandangan bahwa MPR tidak lagi mempunyai peran signifikan dalam proses politik di Indonesia pasca amandemen UUD 1945. Hal ini terjadi karena sebagian besar kewenangan yang dimiliki oleh MPR sebelum amandemen UUD 1945 telah didistribusikan kepada struktur-struktur politik lain

²) Pasal 3 UUD 1945 pasca amandemen.

³) Jimly Ashiddiqie. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007. h. 234.

di luar MPR.

B. PERMASALAHAN

Reduksi kewenangan MPR pasca amendemen UUD 1945 oleh sebagian kalangan dipandang memberikan kontribusi terhadap permasalahan-permasalahan yang timbul dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sebagai contoh, arah pembangunan saat ini menjadi tidak jelas karena MPR tidak lagi diberikan kewenangan untuk menyusun Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Penentuan arah pembangunan menjadi domain Presiden terpilih sesuai dengan visi, misi dan program yang ditawarkannya pada masa kampanye. Hal tersebut dipandang mengandung masalah karena arah pembangunan yang dibuat oleh pemenang Pilpres dipandang tidak komprehensif, dan tidak ada kesinambungan apabila terjadi pergantian kepemimpinan di tingkat nasional. Hal yang serupa juga terjadi di daerah ketika arah pembangunan daerah ditentukan oleh kepala daerah terpilih. Situasi tersebut di atas memunculkan wacana untuk mengembalikan kewenangan MPR dalam membuat keputusan yang bersifat mengatur, termasuk di dalamnya kewenangan untuk merumuskan GBHN yang mengikat para penyelenggara negara di tingkat pusat maupun daerah serta memberikan arahan yang komprehensif serta berkesinambungan dalam perencanaan pembangunan nasional. Makalah ini oleh karenanya akan mengkaji urgensi pemberian kembali kewenangan

MPR untuk membuat Ketetapan MPR yang bersifat mengatur sebagaimana dipraktikkan sebelum dilakukannya amendemen UUD 1945.

C. PEMBAHASAN

Kejatuhan rezim Orde Baru yang antara lain bermuara pada terjadinya proses perubahan terhadap UUD 1945 mengakibatkan terjadinya pergeseran atau perubahan fungsi-fungsi yang dijalankan oleh berbagai struktur politik. Salah satu struktur politik yang mengalami perubahan kewenangan secara signifikan adalah MPR. Sebelum amendemen UUD 1945, MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang mempunyai kekuasaan tak terbatas. Namun pasca amendemen UUD 1945, kekuasaan MPR menjadi sangat terbatas, termasuk tidak lagi mempunyai kewenangan untuk membuat keputusan-keputusan yang bersifat mengatur.

Proses perubahan ketentuan di dalam UUD 1945 yang berimplikasi pada reduksi kewenangan MPR didasari oleh beberapa alasan. Pertama, terkait praktik penyalahgunaan kekuasaan yang terjadi pada masa lalu dengan menjadikan MPR sebagai alat legitimasi bagi rezim yang berkuasa. MPR dimanfaatkan oleh para penguasa di masa lalu untuk melakukan penyimpangan-penyimpangan yang melanggar prinsip kedaulatan di tangan rakyat dalam rangka melanggengkan kekuasaan. Pada masa Orde Lama, pengisian anggota MPR tidak dilakukan melalui pemilihan umum melainkan melalui

pengangkatan oleh Presiden sehingga secara praktik kekuasaan Presiden menjadi lebih tinggi dari MPR. Hal ini terutama terjadi pada masa Demokrasi Terpimpin⁴. Demikian pula pada masa Orde Baru, MPR tidak menjelma menjadi pemegang kekuasaan tertinggi negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat melainkan menjadi alat legitimasi rezim Orde Baru yang berkuasa selama 32 tahun⁵. MPR dengan demikian hanya sekedar menjadi instrumen untuk menjustifikasi kekuasaan rezim penguasa.

Kedua, pergeseran sistem pemerintahan dari sistem pemerintahan semi-presidensial / quasi-presidensial menjadi sistem presidensial. Douglas V. Verney mengemukakan beberapa kriteria utama dari sistem presidensial, antara lain kepala pemerintahan dipilih untuk masa jabatan yang tetap dan dalam situasi yang normal ia tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen, kepala pemerintahan dipilih secara langsung tidak melalui parlemen sebagaimana yang diterapkan dalam sistem parlementer, dan prinsip eksekutif non-kolegial karena presiden merupakan pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi sedangkan posisi anggota kabinet subordinat terhadap presiden⁶. Sebelum amandemen UUD 1945, ketentuan

konstitusi menyatakan bahwa presiden dipilih oleh MPR yang komposisinya terdiri dari anggota DPR ditambah dengan Utusan Daerah dan Utusan Golongan⁷. Model pemilihan seperti ini menunjukkan karakteristik sistem parlementer karena presiden dipilih oleh lembaga legislatif. Perubahan Ketiga UUD 1945 mengubah model pemilihan presiden yang semula dipilih oleh MPR menjadi dipilih langsung oleh rakyat dalam masa jabatan yang tetap yaitu selama lima tahun⁸. Selain itu, presiden mempunyai kewenangan penuh untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri yang membantunya menyelenggarakan pemerintahan⁹. Perubahan ketentuan konstitusi dengan demikian telah mengubah sistem pemerintahan Indonesia menjadi sistem presidensial.

Ketiga, perubahan struktur dalam lembaga perwakilan. Sebelum amandemen UUD 1945, struktur lembaga perwakilan terdiri dari DPR dan MPR - yang keanggotaannya berasal dari anggota DPR, utusan golongan dan utusan daerah. Setelah amandemen UUD 1945, lahir lembaga baru yaitu DPD yang digagas untuk mengakomodasi keterwakilan daerah-daerah. Pada saat pembahasan amandemen UUD 1945 yang dilakukan

4) Herbert Feith and Lance Castles. *Indonesian Political Thinking 1945-1965*. Jakarta: EquinoxPublishing, 2007. pp: 9-10.

5) Pada masa Orde Baru Presiden memiliki kewenangan untuk mengangkat anggota MPR dari UtusanGolongan, Utusan Daerah dan TNI/Polri. Jumlah anggota MPR yang diangkat oleh Presiden dengandemikian lebih banyak dari jumlah anggota MPR yang dipilih. Lihat Valina Singka Subekti. *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008. h: 224.

6) Arend Lijphart (Ed.). *Parliamentary versus Presidential Government*. New York: Oxford UniversityPress, 1992. pp: 2-3.

7) UUD 1945 Pasal 2 ayat (1) sebelum amandemen.

8) Pasal 6A ayat (1), Pasal 7, dan Pasal 17 UUD 1945 setelah amandemen.

9) Pasal 17 UUD 1945 setelah amandemen.

oleh Badan Pekerja MPR, terdapat dua pandangan mengenai struktur lembaga perwakilan yang akan diadopsi oleh Indonesia. Pandangan pertama berpendapat bahwa MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, sehingga menimbulkan konsekuensi munculnya lembaga legislatif ketiga yaitu MPR yang menjadi lembaga permanen¹⁰. Pandangan kedua berpendapat bahwa MPR terdiri dari DPR dan DPD. Pandangan ini menghendaki terbentuknya sistem lembaga perwakilan dua kamar dan tidak menghendaki MPR menjadi lembaga permanen. Rumusan UUD 1945 pasca amandemen akhirnya menetapkan bahwa MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Sebagai konsekuensinya, beberapa ahli menyatakan bahwa Indonesia tidak mengadopsi sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) dimana terdapat dua lembaga yang merupakan lembaga perwakilan di suatu negara, melainkan menerapkan sistem tiga kamar (*tricameral system*)¹¹. MPR menjadi wadah badan perwakilan tersendiri karena susunannya yang menyebutkan terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD, padahal dalam sistem bikameral yang menjadi unsur bukan anggota melainkan badan yaitu DPR dan DPD. Apabila anggota yang menjadi unsur, maka MPR merupakan badan yang berdiri sendiri¹².

Berdasarkan pemaparan tersebut di atas, upaya untuk mengembalikan

kewenangan MPR untuk membuat keputusan yang bersifat mengatur akan menemui sejumlah problematika. Pertama, perluasan kembali kewenangan MPR dapat dipersepsikan sebagian kalangan sebagai upaya untuk mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara sebagaimana terjadi pada pemberlakuan UUD 1945 sebelum amandemen. Mengacu pada pengalaman masa lalu dimana posisi MPR sebagai lembaga tertinggi negara justru rentan dimanfaatkan oleh kelompok-kelompok penguasa untuk melegitimasi kekuasaan dengan cara-cara menyimpang, maka wacana untuk mengembalikan kewenangan MPR untuk dapat membuat Ketetapan MPR yang bersifat mengatur berpotensi menimbulkan resistensi publik. Terlebih, hingga saat ini publik menilai kinerja lembaga perwakilan belum berjalan secara optimal. Bahkan, tingkat kepercayaan publik terhadap lembaga perwakilan berada pada tingkatan yang rendah. Pada posisi tersebut, sebagian besar kalangan akan memandang bahwa penambahan kewenangan MPR bukanlah sebuah agenda yang mendesak untuk dilakukan.

Kedua, perluasan kembali kewenangan MPR untuk membuat keputusan yang bersifat mengatur berpotensi menimbulkan komplikasi politik apabila dikaitkan dengan upaya menerapkan atau memperkuat sistem presidensial. Hal ini terutama

10) Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemen dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo, h. 240-241.

11) *Ibid.*, h. 254.

12) Bagir Manan, 2003, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH UII Press, h. 75

terkait dengan relasi antara MPR dengan Presiden. Saat ini, kedudukan Presiden dan lembaga perwakilan termasuk MPR di dalamnya berada dalam posisi yang setara. Namun dengan keberadaan ketetapan MPR yang bersifat mengatur, maka terdapat potensi perubahan relasi antara MPR dengan Presiden. Sebagai contoh, apabila MPR diberikan kewenangan kembali untuk menyusun GBHN, maka dalam konteks pelaksanaan GBHN Presiden mengemban pertanggungjawaban kepada MPR sebagai penyusun GBHN. Padahal, konstruksi yang terbangun saat ini sesuai dengan penguatan sistem presidensial pasca amandemen UUD 1945 pertanggungjawaban politik Presiden dilakukan secara langsung kepada rakyat.

Selain itu, sejatinya arah pembangunan nasional telah diformulasikan melalui serangkaian peraturan perundang-undangan. Saat ini, arah pembangunan nasional dirumuskan melalui Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP)¹³. Dengan demikian, perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang komprehensif dan berkesinambungan akan ditentukan oleh konsistensi untuk melaksanakan dan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan-peraturan perundang-undangan yang terkait. Ketiga, perluasan kembali kewenangan MPR untuk membuat

keputusan yang bersifat mengatur juga berpotensi menimbulkan komplikasi politik dalam relasi antar kamar di dalam lembaga perwakilan. Sebagaimana dipahami, sebagian ahli menyatakan bahwa sistem perwakilan di Indonesia saat ini mengadopsi sistem perwakilan tiga kamar dengan fokus kewenangan berada pada DPR yang menjalankan fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Di sisi lain, kewenangan yang diberikan kepada DPD sangat kecil, bahkan DPD sejatinya tidak memiliki kewenangan tersendiri (*original power*) sehingga tidak dapat menjalankan fungsinya secara optimal. Dalam fungsi legislasi, DPD tidak dapat menjalankan fungsinya secara utuh karena DPD hanya mengikuti proses pembentukan UU di awal namun keputusan menyetujui RUU menjadi UU sepenuhnya dilakukan oleh DPR. DPD juga tidak dapat menjalankan fungsinya secara optimal karena pertimbangan yang diberikan oleh DPD tidak bersifat mengikat terhadap DPR. Demikian pula dalam fungsi pengawasan, DPD tidak memiliki instrumen untuk menindaklanjuti melainkan hanya menyerahkan hasil pemeriksaan/penelitian tersebut kepada DPR¹⁴.

Upaya mengembalikan kewenangan kepada MPR untuk membuat Ketetapan MPR yang bersifat mengatur dengan demikian akan menimbulkan masalah internal lembaga perwakilan. Salah satu kompliksi

¹³) Lihat UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

¹⁴) Firman Manan, 2015, "DPD RI dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia", Jurnal CosmoGov, Vol. 1 No. 1, April 2015,

h. 60.

yang akan muncul adalah keterkaitan antara Ketetapan MPR yang bersifat mengatur dengan UU yang menjadi produk legislasi dari DPR. Selain itu, akan timbul pula permasalahan mengenai perbedaan substansi pengaturan dalam Ketetapan MPR dan substansi pengaturan dalam UU.

D. KESIMPULAN

Upaya mengembalikan kewenangan MPR untuk membuat keputusan yang bersifat mengatur perlu dipertimbangkan secara matang, karena hal tersebut akan terkait dengan perubahan relasi antar struktur politik yang bukan tidak mungkin justru semakin menguatkan kecenderungan inefektivitas dan instabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Pengembalian kewenangan MPR untuk membuat Ketetapan MPR yang

bersifat mengatur akan memunculkan problematika terkait rekam jejak MPR yang pada penyelenggaraan pemerintahan terdahulu menjadi alat legitimasi penguasa, ketidaksesuaian dengan pengadopsian sistem presidensial serta komplikasi politik dalam relasi antar kamar di dalam lembaga perwakilan.

Oleh karenanya, diperlukan upaya lain dalam mengatur relasi antar struktur politik utamanya antara lembaga kepresidenan dan lembaga perwakilan termasuk dalam mengkaji kewenangan yang dimiliki oleh struktur-struktur politik tersebut, dengan tetap mengacu kepada upaya memperkuat sistem presidensial serta upaya membangun sistem perwakilan yang ideal serta mendukung efektivitas dan stabilitas penyelenggaraan pemerintahan.

Daftar Pustaka

- Ashiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007. h. 234.
- Feith, Herbert and Lance Castles. *Indonesian Political Thinking 1945-1965*. Jakarta: Equinox Publishing, 2007.
- Isra, Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parleментар dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo.
- Lijphart, Arend (Ed.). *Parliamentary versus Presidential Government*. New York: Oxford University Press, 1992.
- Manan, Bagir, 2003, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Subekti, Valina Singka. *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2008.
- Firman Manan, 2015, "DPD RI dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia," *Jurnal CosmoGov*, Vol. 1 No. 1, April 2015, h. 60.
- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

PERIHAL KETETAPAN MPR DALAM PELANTIKAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN PASCA PEMILIHAN UMUM LANGSUNG

... ————— ...

Oleh :
Nandang Alamsah Deliarnoor¹

Abstraksi

Pasca amandemen UUD 1945, sistem Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat. MPR berwenang melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Selain itu, MPR tidak hanya berwenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila terjadi pemakzulan, tetapi MPR juga dapat memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan melalui sidang paripurna. Terkait kembalinya TAP MPR dalam hierarki perundang-undangan sebagaimana dimaksud UU No. 12 Tahun 2011 menimbulkan permasalahan yaitu apakah MPR perlu menerbitkan TAP MPR ketika melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilu.

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih pada tahun 2004, 2009, dan tahun 2014 tidak disertai TAP MPR. Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih pada tahun 2014 dikukuhkan sebagai pemenang pemilu Presiden dan Wakil Presiden melalui Surat Keputusan KPU Nomor 536/Kpts/KPU/Tahun 2014 tentang Penetapan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Terpilih dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014.

Saat melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilu, diperlu-

¹⁾ Guru Besar Madya pada Prodi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran, Jl. Raya Bandung Sumedang km. 21, Jatinangor, Jawa Barat; e-mail nandangalamsah@gmail.com;

kan Keputusan MPR yang bersifat individual, konkrit, dan final (beschikking). Sedangkan, TAP MPR sesuai dengan fungsinya sebagaimana Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 bersifat mengatur mengeluarkan TAP MPR tentang Tata Cara Pelantikan sebagaimana dimaksud Pasal 3 ayat (2) UUD 1945 hasil amandemen.

A. LATAR BELAKANG

Sebelum era reformasi, Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah mandataris MPR. Pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden dipilih oleh MPR, lalu ditetapkan dengan Ketetapan MPR (TAP MPR), sebagai contoh TAP MPR Nomor III/MPR/2001 tentang Penetapan Wakil Presiden Republik Indonesia Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden Republik Indonesia. Selain Pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden, TAP MPR juga dikeluarkan dalam hal pencabutan masa jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden, seperti TAP MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno.

Pasca Amandemen UUD 1945, pemilihan Presiden dan wakil Presiden yang selama ini dilakukan oleh MPR berganti menjadi sistem pemilihan langsung dipilih oleh rakyat. Sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung di pandang lebih tepat apabila ingin melaksanakan kedaulatan rakyat karena rakyat langsung memberikan suaranya untuk memilih pemimpin Negara atau pemerintahan yang dikehendaknya².

Pemilihan Presiden dan Wakil

Presiden pada tahun 2004 adalah bentuk pemilu secara langsung. Para peserta pemilu, rakyat, dapat memilih langsung Calon Presiden dan Wakil Presiden pilihannya. Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu sesuai dengan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945.

Setelah amandemen UUD 1945 merubah komposisi dan hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini tampak jelas dengan terdapatnya beberapa perubahan, seperti perubahan tentang MPR yang meliputi kedudukan, tugas dan wewenang MPR. Salah satu perubahan terkait tugas dan wewenang MPR terdapat pada Pasal 3 UUD 1945 yang menyatakan bahwa "MPR melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden." disertai Pasal 7A dan Pasal 7B UUD 1945.

Selanjutnya, TAP MPR ditiadakan dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, bahwa TAP MPR tidak termasuk dalam hierarki perundang-undangan, yang menyebabkan hilangnya fungsi TAP MPR. Lalu, dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, memuat hier-

²) Jimly Asshiddiqie, Menuju Negara Hukum yang Demokratis, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 448

arki perundangundangan yang baru, yaitu dengan dimasukkan kembali TAP MPR. TAP MPR yang berlaku berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 yaitu TAP MPR/S yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam TAP MPR Nomor I/MPR/2003, yaitu TAP MPR/S Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002.

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden terpilih pada tahun 2004, 2009, dan tahun 2014 tidak disertai TAP MPR. Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih pada tahun 2014 melalui Surat Keputusan KPU Nomor 536/Kpts/KPU/Tahun 2014 tentang Penetapan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Terpilih dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014.

B. PERMASALAHAN

Berdasarkan uraian dalam latar belakang di atas, maka timbul permasalahan sebagai berikut:

Apakah MPR perlu menerbitkan Ketetapan MPR ketika melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilu?

C. PEMBAHASAN

Setelah memasuki era pemilihan umum langsung Presiden dan Wakil Presiden pada Pemilu Tahun 2004, Ketetapan MPR tentang Pengangkatan Presiden dan Ketetapan MPR tentang pengangkatan Wakil Presiden³ menjadi tidak dilakukan lagi sampai pada tahun 2014 pasca pemilu lang-

sung 2014. Hal ini mengakibatkan semua ketetapan TAP MPR/S yang dikeluarkan pada tahun 1960 sampai dengan 2002 harus ditinjau status hukumnya. Selain itu, MPR juga mempunyai tugas dan wewenang, yaitu:

- 1) MPR berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
- 2) MPR melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- 3) MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar;
- 4) MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan Wakil Presiden;
- 5) MPR menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti dan diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;

Dalam menganalisis permasalahan di atas dapat ditinjau dari segi teori sistem politik dan sistem pemerintahan, teori konstitusi, teori perundang-undangan (*Gezetsgebungstheorie*), teori pertanggungjawaban dalam pemerintahan (*Responsibility in Government Theory*), dan teori ketetapan (*beschikking*). Sistem MPR dulu dengan sistem presidensial pasca amandemen UUD 1945 dimana presiden dipilih langsung oleh rakyat sangat berbeda. Dulu presiden adalah man-

³) Dulu terdapat 2 Ketetapan yang berbeda.

dataris MPR, tanda mandat berupa ketetapan sebagai *beschikking*. Dari sisi teori pertanggungjawaban sebagai *Responsibility as obligation*. Setelah dipilih langsung oleh rakyat menjadi tidak rasional lagi MPR mengeluarkan Ketetapan MPR pengangkatan, padahal kalau dilihat dari teori *Responsibility as accountability* bisa saja rasional⁴.

Selanjutnya, pengaturan tentang hierarki perundang-undangan di Indonesia dapat ditemukan dalam empat peraturan, yaitu TAP MPRS Nomor XX/MPRS/ Tahun 1966; TAP MPR Nomor III Tahun 2000; Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 (mengeluarkan TAP MPR dari hierarki peraturan perundang-undangan); dan UU No. 12 Tahun 2011⁵.

Salah satu alasan dimasukkan kembali TAP MPR ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah karena hingga saat ini, masih terdapat TAP MPR yang bersifat mengatur (*regeling*) yang berlaku mengikat untuk umum sebagai sebuah peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu, sejak dikeluarkan Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 Ketetapan MPR/S digolongkan sebagai suatu peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada di bawah UUD 1945. UU No. 12 Tahun 2012 sebagaimana

diatur dalam Pasal 7 Ayat (1). Penempatan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang berada setelah UUD Negara RI Tahun 1945, dapat dibenarkan apabila mengacu pada teori *Stufentheorie* (Piramida Hukum) Hans Kelsen, dengan alasan ketentuan tersebut dimaksudkan untuk mengurutkan tingkatan norma hukum perundang-undangan, dimana norma yang di bawah tidak boleh bertentangan dengan norma yang di atas. Teori ini dikembangkan oleh Hans Nawiasky (dikutip oleh Hamid A. Attamimi) menjadi susunan norma seperti berikut⁶:

- 1) Norma fundamental negara/*Staatsfundamentalnorm*;
- 2) Aturan dasar/*Grundgesetze* (TAP MPR);
- 3) Undang-Undang formal/*Formell gesetz*; dan
- 4) Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom/*Verordnung en autonome satzung*.

Mahkamah Konstitusi juga menilai adanya TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan dimaksudkan sebagai langkah sistematisasi peraturan dan guna menghindari terjadinya kekosongan hukum, mengingat sejauh ini masih terdapat TAP MPR yang penting untuk dipertahankan sebagai dasar yuridis penyelenggaraan Negara⁷.

⁴) Lihat Herbert J. Spiro, *Responsibility In Government Theory and Practice*, New York, Van Nostrand Reinhold Company, 1969, p 14-15.

⁵) Martha Riananda, *Dinamika Kedudukan TAP MPR di Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangn*, Jurnal Ilmu Hukum Vol. 8 No. 2, April-Juni, Lampung, 2014, hlm. 295

⁶) Hamid dalam Padmo Wahjono, *Masalah ...Op. Cit.* hlm. 125

⁷) Ali Rido, *Kajian Kritis Kedudukan Ketetapan MPR dan Gagasan Arah Materi Muatannya di Masa Mendatang*, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, hlm. 8

Attamimi mengatakan bahwa kedudukan Ketetapan MPR adalah sebagai norma hukum yang hakekatnya sama dengan namun setingkat lebih rendah dari norma hukum UUD 1945, sehingga ketetapan MPR merupakan aturan dasar/aturan pokok negara dan tidak bisa disamakan dengan undang-undang sebagai aturan formal⁸.

Selanjutnya menurut Sri Soemantri materi muatan Ketetapan MPR adalah hal-hal yang merupakan pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 atau yang diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar itu. Sebagai contohnya Sri Soemantri menunjuk Pasal 3 UUD 1945 lama sebelum di amandemen yaitu tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 lama yaitu tentang pemilihan dan pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden oleh MPR⁹. Dengan demikian TAP MPR waktu itu (hasil penelitian Sri Soemantri) ini bisa diperuntukan untuk mengatur (*regulerent*) maupun yang bersifat administrative (*individual, konkrit dan final*)¹⁰.

Sebagai salah satu produk hukum peraturan perundang-undangan yang keputusan-keputusannya bersifat umum dan abstrak biasanya bersifat mengatur. Sedangkan yang bersifat individual, final dan konkrit dapat merupakan keputusan yang bersifat atau berisi penetapan administratif

(*beschikking*). Dengan demikian paling rasional bila saat melantik mengeluarkan keputusan MPR tentang pelantikan yang sifatnya individual, konkrit dan final. Sedangkan Ketetapan MPR sesuai dengan fungsinya sebagai Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 yang bersifat mengatur mengeluarkan Ketetapan MPR tentang Tata Cara Pelantikan sebagaimana dimaksud Pasal 3 ayat (2) UUD 1945 hasil amandemen.

Dulu berdasarkan peraturan Tata Tertib MPR, Putusan MPR dapat berbentuk sebagai Ketetapan MPR (mengikat ke luar dan ke dalam Majelis) dan Keputusan MPR (mengikat ke dalam Majelis)¹¹. Produk hukum yang disebut ketetapan, baik yang mengikat ke luar maupun ke dalam sama-sama dapat disebut sebagai Ketetapan MPR¹². Klasifikasi mengikat keluar dan kedalam ini menurut Hamid S. Attamimi adalah salah¹³, sebab peraturan perundang-undangan itu adalah mengikat keluar. Sedangkan Keputusan memiliki makna administratif (*beschikking*) yang bersifat individual, konkrit dan final.

Sesuai dengan TAP MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum TAP MPR/S Tahun 1960 sampai Tahun 2002 khususnya Pasal 4 bahwa ada Tap MPR yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-

8) Ni'matul Huda, Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review, Yogyakarta: UII Press, 2005, hlm. 67

9) Sri Soemantri M., 1985. Ketetapan MPR (S) sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara, Bandung: Remadja Karya, hlm. 55.

10) Ibid, hlm. 55-56.

11) Indonesia, TAP MPR Nomor I/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat, Ps. 102

12) Jimly Asshiddique, Perihal Undang-Undang, Jakarta: Konstitusi Pers, 2006, hlm. 55

13) Hamid S. Attamimi dalam Padmo Wahjono, Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984,

hlm. 124.

undang termasuk TAP MPR RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Oleh karena itu setelah adanya UU No. 10 Tahun 2004 dan kemudian diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011 maka ketentuan Undang-Undang ini yang harus dipatuhi. Menurut Pasal 7 ayat (1) TAP MPR merupakan salah satu Peraturan Perundang-undangan. Tetapi yang dimaksud dengan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 2 adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Oleh karena itu bila digunakan untuk melantik yang sifatnya individual, konkret dan final tentu tidak cocok dengan Ketetapan MPR, kecuali mengatur tata cara pelantikannya (bersifat *regulerend*). Untuk menetapkan pemenang berupa Keputusan MPR sebagaimana sekarang ada Keputusan KPU sebagai pemenang yang sifatnya *beschikking*.

Penulis tidak setuju bila ada yang mengatakan bahwa TAP MPR masih diperlukan keberadaannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Kemudian mengatakan bahwa TAP MPR yang ke depannya dapat timbul ialah TAP MPR yang berisi mengenai penetapan UUD 1945, tata cara pelantikan Presiden dan/atau

Wakil Presiden, Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam hal terjadi Pemakzulan sebagaimana diatur dalam Pasal 7A dan Pasal 7B UUD 1945 hasil amandemen, serta memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan jabatan sebagai pelaksanaan Pasal 8 UUD 1945 hasil amandemen¹⁴. Ke depan justru menurut penulis harus ada ketegasan produk hukum MPR yang bersifat mengatur dan bersifat administratif (*beschikking*). Bila masih terikat secara praktis (kontinuitas) dan historis terhadap nomenklatur “Ketetapan” silahkan dipakai untuk yang bersifat mengatur. Namun, bila akan konsisten sebagaimana bentuk Keputusan Presiden juga telah berubah menjadi Peraturan Presiden bagi yang bersifat regulerent maka Ketetapan MPR juga berubah menjadi Peraturan MPR, sedangkan yang bersifat administratifnya dituangkan dalam bentuk Keputusan MPR seperti untuk pelantikan presiden/wakil presiden terpilih.

Penulis juga kurang setuju dengan pernyataan Mahfud MD bahwa dihapuskannya wewenang pembentukan TAP MPR, bukan berarti MPR tidak diperbolehkan untuk membentuk Ketetapan, akan tetapi masih tetap diperbolehkan hanya sebatas TAP MPR mengenai pelantikan maupun pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Ini berarti bahwa Ketetapan MPR bukan lagi bersifat mengatur akan tetapi

¹⁴⁾ Delfina Gusman dan Andi Nova, Artikel: Kedudukan Ketetapan MPR Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Padang, 2011, hlm. 445

sebagai *beschikking*¹⁵. Pernyataan ini pasca lahirnya UU No. 12 Tahun 2011 kehilangan kontekstualnya kecuali dalam mengomentari UU No. 10 Tahun 2004 yang menghilangkan TAP MPR dalam sistem hirarki. Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 jelas-jelas menyebutkan istilah Peraturan Perundang-undangan dan pengertian Peraturan Perundang-undangan sebagaimana terdapat dalam ketentuan umum fungsinya untuk mengatur bukan bersifat administratif.

D. KESIMPULAN

Dalam pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilu, diperlukan Keputusan MPR yang bersifat individual, konkrit, dan final (*beschik-*

king). Sedangkan, TAP MPR dikeluarkan juga (sesuai dengan fungsinya sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 bersifat mengatur (*Regulerent*)) untuk mengatur tentang Tata Cara Pelantikan sebagaimana dimaksud Pasal 3 ayat (2) UUD 1945 hasil amandemen.

Menurut Penulis, apabila kedepannya terdapat perubahan pada UU No. 12 Tahun 2011 terkait hierarki peraturan perundang-undangan, sebaiknya TAP MPR berubah menjadi Peraturan MPR, sebagaimana Keputusan Presiden yang kemudian berubah menjadi Peraturan Presiden agar konsisten karena bersifat *regulerent*.

¹⁵⁾ Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia Edisi Revisi Cetakan ke 5, Jakarta: Raja GrafindoPersada, 2012, hlm. 34

Daftar Pustaka

- Herbert J. Spiro, 1969. *Responsibility In Government Theory and Practice*, New York, Van Nostrand Reinhold Company.
- Jimly Asshiddique, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Pers
- _____, 2008, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta
- _____, 2014, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Press
- Mahfud MD, 2012, *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi Cetakan ke 5, Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Ni'matul Huda, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press
- Padmo Wahjono, 1984, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sri Soemantri M., 1985. *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Bandung: Remadja Karya.
- Ali Rido, *Kajian Kritis Kedudukan Ketetapan MPR dan Gagasan Arah Materi Muatannya di Masa Mendatang*, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia
- Delfina Gusman dan Andi Nova, 2011, Artikel: Kedudukan Ketetapan MPR Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Padang
- Martha Riananda, 2014. Dinamika Kedudukan TAP MPR di Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 8 No. 2, April-Juni, Lampung

**PENATAAN KEWENANGAN MPR RI DAN SISTEM PERENCANAAN
PEMBANGUNAN NASIONAL MODEL GBHN BERDASARKAN
PANCASILA DAN UUD NRI TAHUN 1945¹**

... ————— ...

Oleh :
Made Subawa²

1) Di sampaikan dalam Workshop Ketatanegaraan negara Hukum Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUDNRI tahun 1945, kerja sama Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dengan Universitas Pendidikan Ganesha. Singaraja, 17-18 Juni 2016.

2) Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Udayana.

A. PENDAHULUAN

Melakukan kajian mengenai “Penataan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan system Perencanaan Pembangunan Nasional model GBHN, maka kajiannya seharusnya diawali dari sudut pandang: kedudukan, kewenangan, dan fungsi MPR RI kemudian diformat berdasarkan spirit dan idee bernegara yang terkandung dalam Pancasila dan UUDNRI tahun 1945. Kajian mengenai kedudukan, kewenangan dan fungsi dari Majelis Permusyawaratan Rakyat berdasarkan spirit nilai-nilai Pancasila dan idee bernegara yang terkandung dalam UUDNRI tahun 1945, terutama idee yang terkandung dalam Pembukaannya merupakan hal yang sangat mendasar untuk memposisikan MPR dalam perencanaan pembangunan nasional. MPR RI sebagai lembaga negara adalah memiliki wewenang untuk melaksanakan kedaulatan rakyat berdasarkan UUD (Pasal 1 ayat (2) UUDNRI tahun 1945). Dalam struktur ketatanegaraan Negara Republik Indonesia, MPR RI berkedudukan sebagai Majelis Permusyawaratan Rakyat dan sebagai lembaga negara yang berwenang melaksanakan kedaulatan rakyat berdasarkan UUD, maka menurut hemat pemikiran saya berdasarkan kedudukan yang demikian MPR RI memiliki wewenang :

- a. Menetapkan model GBHN bersama-sama Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/Walikota), DPRD, Perguruan Tinggi, dan unsur dae-

rah yang lainnya. Inti dari model GBHN adalah meletakkan : dasar, arah, tujuan, yang terukur dari tahapan perencanaan pembangunan nasional.

- b. Berdasarkan model GBHN maka diharapkan ada sinkronisasi dan harmonisasi dari tahapan pembangunan nasional yang jelas dan terukur.
- c. Sinkronisasi dan harmonisasi terutama dalam tahapan : RPJPN, RPJMN dan RPJMD termasuk RPJMDES.

Berdasarkan pemikiran tersebut akhirnya saya berpendapat : bahwa suatu kegiatan pembangunan, terlebih itu pembangunan nasional seharusnya ditentukan terlebih dahulu mengenai dasar, arah, tujuan, manfaat dan luarannya bagi pembangunan bangsa dan negara Indonesia. Perencanaan pembangunan yang disusun memiliki : dasar, arah, tujuan serta manfaat yang berupa luaran dari hasil pembangunan tersebutlah nantinya sangat diharapkan sebagai perencanaan pembangunan nasional yang baik, terukur dan jelas tahapannya dalam model GBHN. Sejarah ketatanegaraan negara Republik Indonesia mencatat bahwa; Bangsa dan negara Indonesia di dalam melaksanakan pembangunan pernah menerapkan model GBHN dan telah berjalan dengan baik, (ambil sisi baiknya dari GBHN dulu).

Dipandang dari arah, wawasan dan perencanaan pembangunan di dalam negara kesatuan Republik Indonesia maka keberadaan model

GBHN memiliki arti dan fungsi sangat penting di dalam rangka mewujudkan tujuan pembangunan nasional sesuai yang tersurat dan tersirat dalam Pembukaan UUDNRI tahun 1945. Dengan demikian sangat penting artinya adanya suatu haluan negara yang merupakan pemandu arah pelaksanaan pembangunan nasional secara berkesinambungan. Bila dilakukan identifikasi maka banyak hal yang menyangkut arah perencanaan dari haluan pembangunan bangsa dan Negara Nesatuan Republic Indonesia yang mestinya ditetapkan untuk jangka panjang, (menyangkut "IPOLEKSOSBUDHAMKAMNAS"). Dalam kesempatan yang baik ini saya akan mengemukakan hal-hal penting dan mendasar dari sudut disiplin ilmu yang saya tekuni yaitu Ilmu Hukum Tata Negara yang kiranya perlu dijadikan bahan dalam pertimbangan penyusunan "model GBHN" ke depan sebagai dasar perencanaan pembangunan nasional di dalam negara hukum Pancasila, yakni sebagai berikut :

- a. Meletakkan prinsip-prinsip dasar mengenai "Pembangunan Manusia Indonesia seutuhnya".
- b. Meletakkan dasar-dasar pencerahan mengenai spirit nilai-nilai Pancasila sebagai karakter jiwa bangsa Indonesia;
- c. Meletakkan dasar-dasar pemahaman, penghayatan dan pengamalan dari nilai-nilai Pancasila sebagai pandangan hidup dan keperibadian bangsa Indonesia;(ambil sisi baik dari pola P4 dulu).

- d. Meletakkan dasar, arah, tujuan, manfaat dari kajian Pancasila sebagai dasar negara hukum Republik Indonesia;
- e. Meletakkan dasar, arah, tujuan, manfaat dan fungsi kajian Pancasila sebagai Ilmu Hukum Tata Negara; dan
- f. Meletakkan dasar, arah, tujuan, manfaat Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan dalam penerapan peraturan perundang-undangan.
- g. Alasan dikemukakan pemikiran tersebut, oleh karena "Indonesia adalah Negara Hukum" yang berdasarkan Pancasila. Hal inilah seharusnya mendapat kajian yang mendalam dan sungguh-sungguh dalam rangka pembangunan bangsa dan negara Indonesia.

Prinsip-prinsip yang sangat penting tersebut dikaji dalam rangka menempatkan "model GBHN" sebagai : dasar,arah, tujuan dari pembangunan bangsa dan negara Indonesia menurut hemat saya pengkajiannya dilakukan dari sudut pandang :

- a. ONTOLOGI "MODEL GBHN" (Apakah hakekat model GBHN itu?)
- b. AKSIOLOGI "MODEL GBHN" (Untuk apakah model GBHN itu, dalam arti apa manfaatnya?)
- c. EPISTEMOLOGI "MODEL GBHN" (Bagaimana cara/metode pelaksanaannya dari model GBHN itu?)
 - 1) Landasan ideal.

- 2) Landasan Konstitusional.
 - 3) Landasan Oprasional.
 - 4) Jangka waktu model GBHN. (10 tahun atau berapa tahun.....)
 - 5) Tahapan pelaksanaan dan pertanggungjawaban model GBHN (1 tahun, 5 tahun atau.....tahun).
- d. Apakah Ketetapan MPR RI Peraturan Perundang-undangan? Seharusnya "ya", oleh karena Ketetapan MPR RI ditempatkan pada urutan kedua dalam hierarkie Peraturan Perundang-undangan. (Lihat Pasal 7 ayat (1) UU No.12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).
- e. Apakah dasar, arah, tujuan dan tahapan dari pembangunan nasional sudah sinkron dalam bentuk: RPJPN (dasarnya UU), RPJMN (dasarnya visi,misi Presiden), dan RPJMD (dasarnya visi, misi Gubernur/Bupati/Walikota). Persoalan ini memerlukan kajian yang sungguh-sungguh dan mendalam karena menyangkut tujuan hidup bernegara sesuai spirit Pancasila dan idee bernegara seperti yang termaktub dalam Pembukaan UUNRI tahun 1945.

Dalam rangka melakukan kajian terhadap hakekat Pancasila kaitannya dengan kajian model GBHN, maka dilakukan kajian Pancasila sebagai dasar negara dan Pancasila sebagai Hukum Tata Negara. Menempatkan kedudukan Pancasila sebagai dasar negara Indonesia, itu artinya dilakukan kajian terhadap Pancasila sebagai

Hukum Tata Negara Indonesia. Melakukan kajian terhadap Pancasila sebagai Hukum Tata Negara Indonesia, maka akan lahir dua asas yang sangat fundamental dalam kehidupan negara dan bangsa Indonesia. Kedua asas yang fundamental dimaksud adalah : pertama, "asas-asas Negara hukum Pancasila", dan kedua, "asas-asas demokrasi Pancasila". Asas-asas negara hukum Pancasila akan melahirkan konsep negara hukum Pancasila, dan asas-asas demokrasi Pancasila akan melahirkan konsep demokrasi Pancasila (Philipus M. Hadjon,h.10). Menurut hemat saya prinsip-prinsip negara hukum Pancasila dan prinsip-prinsip demokrasi Pancasila tersebut merupakan dua hal yang sangat mendasar sifatnya di dalam membangun system ketatanegaraan negara Hukum Pancasila. Khusus yang berkaitan dengan pembangunan hukum Nasional, maka kajian terhadap ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menentukan bahwa : "Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum negara", hendaknya dilakukan dengan benar pula.

Semua ketentuan tersebut sangat membutuhkan keahlian ("ARS") yang berbesik pada ilmu hukum khususnya keahlian dalam Ilmu Hukum Tata Negara untuk melakukan kajian Pancasila sebagai dasar negara Hukum Indonesia. Hemat pemikiran saya kajian terhadap Pancasila sebagai Hukum Tata Negara Indonesia harus dilakukan dengan benar (termasuk di dalamnya melakukan kajian Pancasila

sebagai Ilmu Hukum dalam arti yang Luas). Setelah melakukan kajian Pancasila sebagai Hukum Tata Negara tersebut final, barulah melakukan kajian terhadap “Prinsip kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, dan bagaimana kewenangan MPR sebagai lembaga negara dalam melaksanakan kedaulatan rakyat.

Pemikiran ini diajukan oleh karena Indonesia adalah Negara hukum. Dalam hal ini kajiannya adalah Indonesia sebagai negara hukum Pancasila. Sebagai negara hukum Pancasila maka harus mengutamakan/berdasarkan prinsip-prinsip hukum yaitu:

- a. Mengutamakan keadilan;
- b. Mengutamakan Kemanfaatan (kesejahteraan rakyat); dan
- c. Mengutamakan Kepastian hukum.

Oleh karena UUDNRI tahun 1945 adalah sebagai ketentuan hukum tertinggi dalam negara hukum Pancasila, maka pelaksanaan kedaulatan berada di tangan rakyat itu dilaksanakan berdasarkan UUD, dalam konteks hal itu menurut hemat saya negara Indonesia menganut “supremasi UUD”, bukan “supremasi MPR”, tetapi MPR sebagai lembaga negara juga sebagai pelaksana kedaulatan rakyat menurut Undang-Undang Dasar.

Bila diidentifikasi maka MPR adalah:

- a. Sebagai lembaga “Majelis Permusyawaratan Rakyat”;
- b. Sebagai lembaga negara pelaksana kedaulatan rakyat menurut UUD;

- c. Memiliki Ketetapan MPR yang merupakan peraturan perundang-undangan;
- d. Ketiga hal tersebut dapat digunakan sebagai dasar kewenangan MPR dalam penyusunan perencanaan pembangunan nasional seperti “model GBHN”.

1. Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan pada latar belakang masalah tersebut di atas dan supaya dalam melakukan kajian terhadap penataan kewenangan MPR dan system perencanaan pembangunan nasional model GBHN berdasarkan Pancasila dan UUDNRI tahun 1945 focus dan terarah, maka rumusan malahnya dapat dirumuskan sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah kajian Pancasila sebagai dasar negara dan Hukum Tata Negara Indonesia dalam Penataan Kewenangan MPR RI?
- b. Bagaimana hakekat kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, dimana MPR sebagai lembaga negara dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia apakah juga melaksanakan kedaulatan rakyat dalam Rangka meletakkan system Perencanaan Pembangunan Nasional model GBHN?

2. Landasan Teoritis

Di pandang dari idee hukum di dalam bernegara bahwa prinsip-prinsip dasar dari kedaulatan rakyat dan

demokrasi telah diletakan di dalam Pancasila dan Pembukaan UUDNRI tahun 1945. MPR RI sebagai Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia dan sebagai lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat berdasarkan Undang-Undang Dasar, maka kedudukan MPR sebagai Majelis Permusyawaratan Rakyat dan sebagai lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat berdasarkan UUD itulah digunakan sebagai dasar penata kewenangan MPR ke depan. Utamanya kewenangan dalam meletakkan dasar, arah, tujuan dan tahapan yang terukur dari perencanaan pembangunan nasional model GBHN, di samping kewenangan yang ditentukan dalam Pasal 37 UUDNRI tahun 1945.

Di dalam sila ke empat dari Pancasila telah diletakan idee dan prinsip dari demokrasi Pancasila yakni : “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Jadi dalam hal ini kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dilengkapi dengan landasan idee pemikiran yaitu : berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Selanjutnya mengenai idee kedaulatan rakyat dapat ditelusuri dalam alinea keempat Pembukaan UUDNRI tahun 1945 yaitu sebagai berikut :

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Ne-

gara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social, maka disusulah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Bila dilakukan kajian idee bernegara, idee hukum, idee kedaulatan rakyat dan idee demokrasi yang termaktub dalam alenia keempat Pembukaan UUDNRI tahun 1945 dan dikaitkan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUDNRI tahun 1945 yang menentukan : “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, dan Pasal 1 ayat (3) UUDNRI tahun 1945 yang menentukan : “Negara Indonesia adalah negara Hukum”. Berdasarkan ketentuan dalam alinea keempat Pembukaan UUDNRI tahun 1945 dan ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUDNRI tahun 1945 seperti paparan di atas, maka dapat dikemukakan bahwa Negara Hukum Indonesia menganut Supremasi Hukum, dalam

hal ini Supremasi UUD/Konstitusi. Dalam kaitan dengan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, itu artinya kedaulatan rakyat dilaksanakan berdasarkan hukum yaitu hukum tertinggi dalam negara Indonesia adalah berbentuk UUDNRI tahun 1945. MPR sebagai lembaga negara dalam hal ini juga melaksanakan kedaulatan rakyat. Dalam rangka menjaga dan meluhurkan kedudukan UUDNRI tahun 1945 sebagai tertib hukum tertinggi dan sumber hukum tertinggi di negara Indonesia dibentuklah peradilan Mahkamah Konstitusi. Di era sekarang ideology Pancasila disebut atau dimaknai juga sebagai ideology kerja, yakni kerja dalam artian proses pembangunan nasional harus dilandasi oleh spirit nilai-nilai Pancasila dalam penyelenggaraan pemerintahan dari Pusat sampai ke daerah di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3. Metode Kajian

Metode kajian yang digunakan di dalam melakukan kajian terhadap kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar adalah kajian hukum normative, terutama kajian mengenai penataan kewenangan MPR dan system perencanaan pembangunan Nasional model GBHN. Kajian secara hukum normative terhadap kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD terutama dalam penataan kewenangan MPR dan system perencanaan pembangu-

nan nasional model GBHN dilengkapi dengan pendekatan :

- a. Pendekatan perundang-undangan;
- b. Pendekatan Konsep hukum;
- c. Pendekatan Filsafat hukum.

Berdasarkan tiga pendekatan tersebut sangat diharapkan dapat melakukan kajian dengan baik terhadap Pancasila sebagai Hukum Tata Negara Indonesia dan kajian terhadap hakekat Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar dan penataan kewenangan MPR dan system perencanaan pembangunan nasional model GBHN. Pendekatan norma Undang-undang dalam hal ini akan ditelusuri ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUDNRI tahun 1945. Pertama, apa hakekat kajian dari kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Kedua, apa hakekat Indonesia sebagai negara hukum. MPR sebagai lembaga negara apakah juga sebagai pelaksana dari kedaulatan rakyat, oleh karena itu saya katakan MPR memiliki wewenang untuk menyusun GBHN. Kewenangan yang dimiliki MPR diperkuat dengan dimasukkannya Ketetapan MPR sebagai peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) UU No.12 tahun 2011. Mengenai pendekatan konsep hukum dan filsafat hukum ditelusuri dalam Pancasila dan Pembukaan UUDNRI tahun 1945, Khususnya sila keempat dan alinea keempat.

B. PEMBAHASAN

1. Kajian Pancasila sebagai dasar negara dan Hukum Tata Negara Indonesia dalam Penataan Kewenangan MPR RI.

Pancasila sebagai dasar negara dan Pancasila sebagai hukum tata negara Indonesia kajiannya harus berdasarkan kajian ilmu hukum. Melakukan Kajian terhadap ilmu hukum adalah kajian yang bersifat khas, oleh karena itu kajian terhadap ilmu hukum disebut pula kajian ilmu hukum yang memiliki sifat "*Sui Generis*" (Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati : h. 1). Sebagai ilmu yang memiliki sifat "*Sui Generis*" baik menyangkut obyek kajiannya maupun metodenya. Artinya dalam melakukan kajian terhadap ilmu hukum tidak begitu saja dapat menggunakan metode kajian ilmu lain. Inilah ciri khas dari ilmu hukum memiliki metode kajian tersendiri sehingga sering juga disebut bahwa ilmu hukum memiliki keperibadian sendiri.

Kajian Pancasila sebagai formula ideology (kebangsaan) mengenai dasar negara dituangkan dalam UUD 1945 (A.M.W.Pranarka, 1985 : h.320). Status Pancasila sebagai dasar negara sudah banyak dibahas, diantaranya :

- a. Notonagoro dalam pidatonya berjudul : Beberapa Hal Mengenai Falsafah Pancasila, mengemukakan bahwa Pancasila merupakan : *Staatfundamentalnorm*. (Notonagoro, 1970 : h.20);
- b. A.Hamid S. Attamimi dalam makalah berjudul : *Pancasila Cita*

Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia (1991);

- c. Bung Karno dalam pidatonya mengatakan; bahwa Pancasila sebagai "*Philosophische Grondslag*" atau dasar filsafat yakni pikiran yang sedalam-dalamnya untuk di atasnya didirikan negara Indonesia. (Kirdi Dipoyudo, 1984 : h.10)

Landasan kajian dan sudut pandang yang digunakan ketiga sumber tersebut di atas beragam, namun kajian yang dibutuhkan adalah kajian yang tepat dalam menempatkan Pancasila sebagai dasar negara dan Hukum Tata Negara Republik Indonesia. Dikutif dari tulisan Philipus M. Hadjon, Pancasila sebagai dasar negara dan hukum tata negara, Menurut A.M.W.Pranarka memaparkan ada tiga tahap evolusi status Pancasila.

- a. Ideologi kebangsaan mengenai dasar negara (BPUPKI);
- b. Ideologi kebangsaan dituangkan menjadi dasar negara dalam konstitusi (18 Agustus 1945);
- c. Fase kritik, dalam fase kritik ini terjadi eksplisitas status Pancasila sebagai dasar negara, sumber hukum dan ideologi nasional (A.M.W.Pranarka, 1985 : h.320,321).

Dari paparan tersebut di atas tentang kedudukan Pancasila sebagai dasar negara dapat dirinci sebagai berikut :

- a. Bung Karno : Mengatakan Pancasila sebagai "*Philosophische Grondslag*".
- b. Notonagoro : Mengemukakan Pancasila sebagai "*Staats Funda-*

mental Norm”.

- c. A.Hamid.S.Attamimi : Mengemukakan disamping sebagai “*Staats-fundamental norm*” atau “*Grund Norm*” dan Pancasila merupakan “*Rechtsidee*”.

Dari paparan di atas maka pendapat no.1 dan no.3 digunakan sebagai dasar kajian Pancasila sebagai Hukum Tata Negara.

Dengan demikian hemat pemikiran saya mengenai kedudukan Pancasila sebagai “*Philosophische Grondslag*”, khususnya dalam workshop ketatanegara negara Hukum Indonesia hari ini, sangat penting dan sifatnya sangat mendasar melakukan kajian terhadap Pancasila. Sementara selama ini kajian terhadap Pancasila masih sebatas “Normatif” atau dalam hafalan saja. Belum dilakukan kajian yang sungguh-sungguh dan

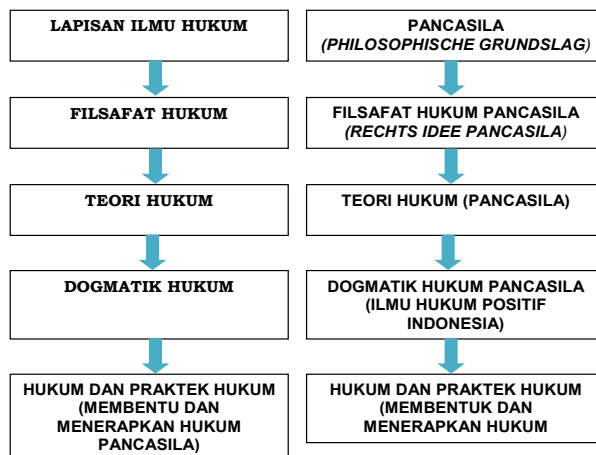
sangat mendalam mengenai Pancasila kedudukannya sebagai :

- a. Kepribadian bangsa Indonesia.
- b. Kajiannya diawali dari kajian pencerahan jiwa Pancasila dan pandangan hidup Pancasila.
- c. Pancasila sebagai dasar negara dan sebagai Hukum Tata Negara Indonesia.
- d. Pancasila sebagai “Ilmu Hukum dalam artian yang luas dalam lapisan Ilmu Hukum”.
- e. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara.

Dalam kesempatan yang baik ini saya akan melakukan kajian Pancasila sebagai hukum tata negara dalam lapisan ilmu hukum. Pancasila sebagai dasar negara dan hukum tata negara dan kajian Hukum Tata Negara terhadap bidang-bidang hukum lainnya dalam bentuk skema.

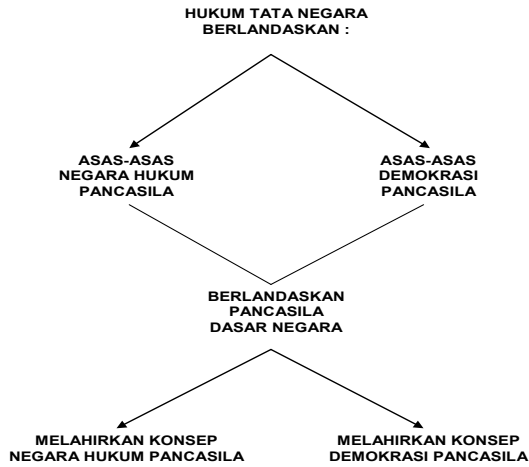
Skema 1 :

PANCASILA SEBAGAI HUKUM TATA NEGARA DALAM LAPISAN ILMU HUKUM



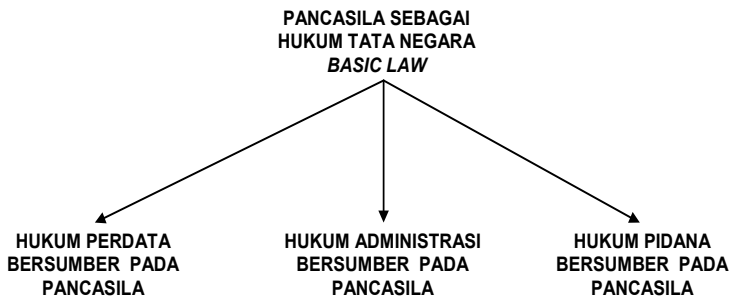
Skema 2 :

PANCASILA SEBAGAI DASAR NEGARA DAN HUKUM TATA NEGARA



Skema 3 :

KEDUDUKAN HUKUM TATA NEGARA TERHADAP BIDANG HUKUM LAINNYA



(Dikutif dari Philipus M. Hadjon, 1998 : h. 9,10,11).

Berdasarkan kajian terhadap Pancasila sebagai dasar negara dan Hukum Tata Negara Indonesia seperti tersebut di atas menurut hemat saya jelas baik itu secara tersurat maupun secara tersirat di dalam Pancasila dan UUDNRI tahun 1945 telah diletakkan prinsip dasar mengenai MPR RI sebagai “Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia, sebagai lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat” seharusnya memiliki kewenangan untuk meletakkan dasar, arah, tujuan, manfaat dan tahapan yang terukur dari sistem perencanaan pembangunan Nasional model GBH.

Dengan demikian sangat penting meletakkan di dalam system perencanaan pembangunan nasional model GBHN :

- a. Kajian Pancasila sebagai kepribadian bangsa Indonesia;
 - b. Kajian Pancasila sebagai dasar negara dan Hukum Tata Negara Indonesia;
 - c. Kajian Pancasila sebagai “Ilmu Hukum dalam artian yang luas;
 - d. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara.
2. **Hakekat Kedaulatan berada di tangan Rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar kaitannya dengan kewenangan MPR RI meletakkan dasar, arah, tujuan dan tahapan yang terukur dari sistem Perencanaan Pembangunan Nasional model GBHN**

Landasan kajian mengenai hakekat kedaulatan berada di tangan

rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, khususnya mengenai kewenangan MPR dan meletakkan system perencanaan pembangunan nasional model GBHN, maka kajiannya dilakukan dari sudut pandang:

- a. Landasan kajian berdasarkan Nilai-nilai Pancasila, khususnya nilai dari Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan.

Kajian ini semestinya dilandasi dan diperkuat dengan pemahaman, penghayatan dan pengamalan nilai-nilai dari Pancasila secara utuh dan benar. Untuk mendapatkan hasil yang maksimal terhadap pemahaman, penghayatan dan pengamalan nilai-nilai Pancasila, harus dilakukan pengakajian berdasarkan “Filsafat Ilmu”. Apa ontology dari Pancasila, Apa axiology dari Pancasila dan Bagaimana Epistemologi kajian dari nilai-nilai Pancasila.

Kajian terhadap nilai kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan tidak terpisah atau lepas dari nilai-nilai yang lainnya dalam Pancasila. Jadi Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, serta dengan mewujudkan suatu keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia. Prin-

sip inilah yang menjadi landasan dalam proses pembangunan nasional yang mengemuka sekarang dengan sebutan “ bahwa spirit ideologi Pancasila sebagai landasan kerja”.

- b. Landasan kajian berdasarkan idee bernegara dan berbangsa yang diletakan dalam Pembukaan UUD-NRI tahun 1945, khususnya idee ...” berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam kontek ini sangat jelas dikehendaki bahwa hakekat kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, pemahaman dan pelaksanaannya dilandasi oleh nilai-nilai yang ada dalam Pancasila, yakni dilandasi oleh nilai-nilai : Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

MPR sebagai Majelis Permusyawaratan Rakyat dan sebagai lembaga negara adalah juga ikut mengemban kedaulatan rakyat menurut Undang-Undang Dasar.

Ini salah satu dasar yang menjadi kewenangan MPR meletakkan sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN.

- c. Landasan kajian berdasarkan ketentuan hukum tertinggi dalam negara hukum Indonesia (Periksa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Propinsi; dan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Ketentuan hukum dalam UUD-NRI tahun 1945 yang digunakan mengkaji “Hakekat Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, penataan kewenangan MPR dan sistem perencanaan pembangunan nasional model GBHN yaitu :

- a. Teori hierarki Peraturan perundang-undangan yang menempatkan kedudukan UUD pada tempat tertinggi (*supreme*), periksa Pasal 7 ayat (1) UU No.12 tahun 2011.

- b. Prinsip-prinsip negara hukum. (Pasal 1 ayat (3) UUDNRI Th 1945.
- c. Teori kewenangan/kekuasaan (“*Recthsmag*”).
- d. Prinsip yang terkandung dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD-NRI tahun 1945 yakni : “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Hemat saya ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUDNRI tahun 1945 sudah tepat, oleh karena sudah menempatkan prinsip supremasi hukum (Supremasi UUD) dan tidak lagi menganut supremasi MPR. Walaupun MPR tidak lagi memegang kekuasaan tertinggi (*supreme*), namun MPR sebagai lembaga negara juga menjalankan “kedaulatan rakyat” karena perintah Undang-Undang Dasar. Sebagai lembaga negara dan menjalankan kedaulatan rakyat berdasarkan Undang-Undang Dasar, hemat pemikiran saya dalam hal inilah MPR mengemban fungsi menyusun model GBHN sebagai dasar, arah, tujuan dan tahapan dari perencanaan pembangunan Nasional. Apalagi ketetapan MPR sudah menjadi peraturan perundang-undangan (Pasal 7 ayat (1) UU No.12 tahun 2011), hal inilah digunakan sebagai dasar hukum penyusunan “model GBHN”.

C. PENUTUP

1. Kesimpulan

Menempatkan Pancasila sebagai dasar negara dan hukum tata negara

- sebagai dasar penataan kewenangan MPR dan sistem penyusunan perencanaan pembangunan nasional dalam model GBHN, sangat penting diawali dengan melakukan kajian terhadap :
- a. Pancasila sebagai jiwa bangsa Indonesia.
 - b. Pancasila sebagai pandangan hidup dan kepribadian bangsa Indonesia.
 - c. Pancasila sebagai Ilmu Hukum.
 - d. Pancasila sebagai Hukum Tata Negara.
 - e. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara.
 - f. MPR RI sebagai “Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia”, sebagai lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat menurut UUD adalah merupakan kewenangan MPR RI untuk melekatkan dasar, arah, tujuan, manfaat dan tahapan yang terukur dari system perencanaan pembangunan nasional model GBHN ke depan.
 - g. Model GBHN sangat penting disusun berdasarkan Ketetapan MPR RI, guna memberi dasar, arah dan tujuan dari tahapan pembangunan Nasional.
 - h. Ketetapan MPR merupakan peraturan perundang-undangan sebagai dasar penyusunan GBHN. (Periksan Pasal 7 ayat (1) UU No.12 tahun 2011).
 - i. Model GBHN merupakan system perencanaan pembangunan nasional yang tahapannya dalam : RPJPN, RPJMN, RPJMD dan RP-JMDES.
 - j. Menurut hemat saya perencanaan

pembangunan nasional dalam : RPJPN (dasarnya UU) dengan RPJMN (dasarnya visi misi Calon Presiden dan wakil Presiden terpilih) dan RPJMD (dasarnya visi misi calon Gubernur/Wakil Gubernur dan visi misi dari calon Bupati/Wakil Bupati dan calon Walikota/wakil Walikota terpilih) belum menunjukkan sebagai system perencanaan Pembangunan nasional yang baik dan tidak sinkron dan harmonis dalam pelaksanaannya.

2. Rekomendasi Pemikiran

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke depan hendaknya dapat merumuskan kajian Pancasila dalam model Garis-Garis Besar Haluan Negara Indonesia yaitu materinya :

- a. Pancasila sebagai jiwa bangsa Indonesia.
- b. Pancasila sebagai pandangan hidup dan kepribadian bangsa Indonesia.
- c. Pancasila sebagai Ilmu Hukum.
- d. Pancasila sebagai Hukum Tata Negara Indonesia.
- e. Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara, dan
- f. Ke depan Model GBHN merupakan pilihan yang meletakkan

dasar, arah, tujuan dan tahapan dari Pembangunan Nasional.

- g. Ada dasarnya kewenangan MPR menetapkan model GBHN sebagai ; dasar, arah, dan tujuan pembangunan nasional yaitu:
- h. MPR adalah merupakan Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia.
- i. MPR sebagai lembaga negara, melaksanakan kedaulatan rakyat menurut Undang-Undang Dasar.
- j. MPR berwenang menetapkan Ketetapan MPR sebagai peraturan Perundang-undangan. (Pasal 7 ayat (1) UU No.12 tahun 2011).
- k. Model GBHN ke depan harus mengatur tahapan : RPJPN, RPJMN dan RPJMD menjadi sinkron dan memiliki landasan yang kuat agar dalam pelaksanaannya sistematis harmonis dan terukur. Dengan demikian adalah kurang tepat bila RPJMN dan RPJMD diangkat dan ditetapkan berdasarkan visi, misi : Calon Presiden dan wakil, Calon Gubernur dan wakil, dan Calon Bupati/Walikota dan wakil.
- l. Sisi baik dari Perencanaan Pembangunan nasional masa lalu dapat diambil untuk menyusun system perencanaan pembangunan nasional model GBHN ke depan.

Daftar Pustaka

Pancasila

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Yuridika, No.5&6 Tahun XII, Sep-Des 1997

Attamimi,A. Hamid S., *Pancasila Cita Hukum dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia*, 1991.

Dipoyudo Kirdi., *Pancasila dan Pelaksanaannya*, Cet ke-3 Yayasan Proklamasi.1984.

Philipus M Hadjon., *Pancasila sebagai dasar negara dan Hukum Tata Negara*, 1998.

Made Subawa., *Aktualisasi Filsafat Hukum dalam Membentuk Undang-Undang*, 2009.

Notonagoro.,*Beberapa Hal Mengenai Falsafah Pancasila*, Pidato1967.

Phlipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gajah Mada University Press, 2005

**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DAN GBHN DALAM
PERSPEKTIF HISTORIS DAN POLITIS ¹**

... ————— ...

Oleh:
I Wayan Putra Yasa

¹⁾ Makalah ini disampaikan dalam Workshop Penataan Kewenangan MPR dan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN yang dilaksanakan di Hotel Melka, Lovina tanggal 17-18 Juni 2016 oleh MPR RI bekerjasama dengan Universitas Pendidikan Ganesha

A. PENDAHULUAN

Wacana tentang perubahan wewenang MPR dan GBHN akhir-akhir ini banyak mengemuka, baik melalui media maupun berbagai kegiatan akademik, misalnya diskusi, seminar, lokakarya, dll. Gejala ini menarik dicermati, tidak hanya dilihat dari substansi masalah yang diwacanakan, tetapi juga dilihat dari latar belakangnya. Artinya, keintensifan wacana tentang perubahan wewenang MPR dan GBHN bukan tanpa konteks, melainkan terkait dengan kontekstual kondisi sejarah dan politik masyarakat Indonesia. Kondisi masyarakat Indonesia saat ini yang semakin melek politik menyebabkan adanya peluang dari masyarakat untuk terus ikut berpartisipasi dalam pembangunan yang sedang berlangsung. Disisi lain ada suatu keraguan tentang arah pembangunan yang dikembangkan saat ini.

Keraguan arah pembangunan ini terwujud dari adanya kesenjangan kehidupan sosial-ekonomi. Di ranah politik sering terjadi kegaduhan di lembaga eksekutif, legislatif dan juga yudikatif. Terjadi konflik kepentingan di MPR, DPR dan DPD, perbedaan persepsi antara Presiden-Wakil Presiden dan Menteri. Berbagai kasus hukum dilembaga penegak hukum membuat keraguan akan arah pembangunan negara kita semakin mengemuka. Hal ini kemudian memunculkan ide bahwa salah satu penyebabnya adalah kurangnya pemahaman akan tujuan pembangunan negara kita secara holistik. Ini

mendorong wacana seperti yang disampaikan oleh Ketua Umum PDI-P Megawati dalam Rakernas partainya tentang pentingnya pedoman pembangunan nasional dalam bentuk Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Pengembalian GBHN tentunya akan berimplikasi sangat luas tidak hanya pada amandemen UUD 1945 tetapi juga anggaran, dana, dan pemikiran termasuk juga mengembalikan wewenang MPR menjadi lembaga tertinggi negara. Hal ini menarik untuk kita bahas lebih lanjut sehingga bisa memahami lebih jauh dalam kontek sejarah dan politik terkait dengan perubahan wewenang MPR dan perencanaan pembangunan model GBHN.

B. MPR DALAM TINJAUAN KESEJARAHAN

Jika berbicara dalam konteks historis tentang keberadaan lembaga MPR yang terpisah dengan DPR memang tidak bisa dijelaskan secara pasti. Seperti yang disampaikan oleh Bagir Manan (2003:51) "Tidak diketahui benar, dasar pemikiran membentuk MPR dan DPR sebagai dua badan perwakilan tinggi pusat yang terpisah" Ada yang mengaitkannya dengan Soviet Tertinggi di Republik Uni Soviet, namun berbeda karena Soviet Tertinggi jelas bersifat bikameral. Bukan badan terpisah seperti MPR dan DPR. Ada yang menghubungkan dengan RRC namun jika dilihat dari tahunnya 1949 juga tidak tepat karena MPR kita sudah ada sejak 1945. Istilah majelis dimunculkan pertama kali

oleh Muhammad Yamin dalam sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945 dan diperjelas dalam pidatonya tanggal 11 Juli 1945.

Namun demikian istilah Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut juga bukan murni pemikiran Muhammad Yamin, sebelumnya istilah itu pernah dipakai Tan Malaka yakni Majelis Permusyawaratan Nasional yang diilhami oleh Majelis Nasional Prancis yang dibentuk dan sekaligus penggerak revolusi. Jadi, Majelis Permusyawaratan adalah semacam badan revolusioner yang mewakili seluruh masyarakat. Bukan semacam badan perwakilan seperti MPR yang diatur dalam UUD 1945 (Manan, 2003:53).

Pada tanggal 13 Juli 1945, Panitia Kecil Perancang UUD melaporkan hasil konsep UUD. Dalam konsep ini digunakan istilah "Badan Permusyawaratan Rakyat. Dalam perkembangannya oleh Parada Harahab Badan diganti dengan Majelis sehingga menjadi Majelis Permusyawaratan Rakyat. Perubahan inilah yang disahkan oleh PPKI pada sidang tanggal 18 Agustus 1945 dan berlaku hingga saat ini.

C. PENGHAPUSAN ATAU PERUBAHAN WEWENANG MPR?

Mengacu pada hasil amandemen UUD 1945 pasca reformasi yang mengamanatkan pada hal yang dapat berdampak "revolusioner" pada tatanan hidup bangsa bernegara yang terdiri dari: (1) Presiden dan wakil

Presiden dipilih langsung oleh rakyat dalam satu paket, (2) MPR terdiri dari anggota DPD dan DPR, (3) Jabatan presiden dan wakil presiden bersifat tetap waktu (*fixed term*), sehingga tidak bisa diberhentikan kecuali melanggar hukum, dan (4) MPR tidak lagi membuat GBHN. Maka MPR yang ada saat ini sepertinya tidak memiliki posisi strategis dalam pengambilan kebijakan politik karena MPR tidak memiliki wewenang untuk membuat ketetapan dan tata aturan perundangan selayaknya lembaga legislatif seperti Dewan Perwakilan Rakyat.

Namun demikian Pasal 3 UUD 1945 secara jelas menguraikan fungsi MPR. Pasal 3 ayat 1 berbunyi Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar. Pasal tersebut secara jelas memberikan kewenangan kepada MPR selaku lembaga tinggi negara untuk melakukan perubahan Batang Tubuh UUD 1945. Namun harus sesuai dengan syarat ketentuan perubahan seperti yang tercantum dalam Pasal 37 UUD 1945. Perubahan yang dilakukan haruslah berdasarkan pada kajian yang komprehensif dan berdasarkan pada kebutuhan bukan kepentingan sesaat atau kepentingan kelompok tertentu saja. Ini penting dipahami karena UUD 1945 sebagai konstitusi memiliki kedudukan yang tinggi (*supreme*) harus ada semacam jaminan bahwa: "konstitusi itu akan diperhatikan, ditaati dan menjamin agar konstitusi tidak akan dirusak dan dirubah begitu saja secara sembarangan. Perubahannya harus dilaksanakan secara hikmat, penuh kes-

ungguhan dan pertimbangan yang dalam. Agar maksud ini dapat dilaksanakan dengan baik maka perubahan pada umumnya mensyaratkan adanya suatu proses dan prosedur yang khusus atau istimewa". (Wheare dalam Manan,2003,65).

Berdasarkan hal tersebut di atas, hendaknya perubahan yang dilaksanakan oleh MPR melalui amandemen UUD memang telah melalui kajian yang diperlukan. Kewenangan selanjutnya adalah berkaitan dengan melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilu seperti tertuang dalam Pasal 3 ayat 2 UUD 1945. Kemudian kewenangan selanjutnya adalah berkaitan memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam jabatannya seperti yang terdapat pada Pasal 3 ayat 3. Ketiga kewenangan tersebut oleh beberapa kalangan dianggap kurang memberikan ruang kepada MPR sebagai lembaga legislatif untuk ikut membuat produk hukum dalam melegitimasi kebijakannya. Namun demikian jika dilihat dalam perspektif sejarah seperti yang disampaikan oleh pakar hukum tata negara Bagir Manan bahwa :

"Dalam berbagai pernyataan dalam rapat BPUPKI dan PPKI maupun Panitia Perancang UUD (terutama panitia kecil) tidak dijumpai kata keharusan ada MPR dan DPR. Satu-satunya alasan yang muncul adalah keanggotaan MPR diperluas dengan utusan daerah dan golongan lain selain DPR sebelum amandemen dan DPD pasca amandemen" (Manan, 2003:54)

Maka dalam konteks sejarah tentunya perlu ada kajian lebih men-

dalam tentang keberadaan MPR termasuk DPD yang ada di dalamnya karena secara konstitusional kita bukan sistem bikameral seperti negara Prancis. Sehingga keberadaan MPR dan DPD sebenarnya bisa dilebur atau bahkan dihilangkan sehingga lembaga legislatif kita hanya terdiri dari DPR saja, sepanjang hal itu tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 tentunya masih dimungkinkan. Hal ini bisa mengikuti pola di negara lain, yang mana wewenang menetapkan (mengubah) UUD, melantik Presiden dan Wakil Presiden dilakukan oleh DPR dengan kualifikasi, bentuk dan tata cara yang khusus (Manan, 2003:55). Selain itu adanya kecenderungan kepentingan golongan seperti ketika pemilihan ketua MPR periode tahun 2014-2019, situasi seperti itu tentunya berimplikasi pada kebijakannya. Hal ini semakin menunjukkan bahwa MPR tidak mempresentasikan kepentingan masyarakat Indonesia secara keseluruhan namun kelompok partai koalisi yang menjadi kendaraannya.

Namun demikian jika hal tersebut tidak memungkinkan, maka perlu ada amandemen terbatas dalam UUD 1945 agar MPR memiliki produk hukum berupa Tap MPR seperti sebelum amandemen yang terbatas pada tiga kewenangan yang dimiliki (Pasal 3 ayat 1, 2 dan 3). Misalnya Pasal 3 ayat 4 : Majelis Permusyawaratan Rakyat mengeluarkan ketetapan MPR sesuai dengan kewenangan yang telah diamanatkan oleh Undang-undang. Ini penting dilakukan untuk menghindarkan MPR *overpower* se-

hingga melanggar UUD seperti pada masa orde lama dengan mengangkat Presiden seumur hidup dan orde baru yang cenderung menguntungkan pihak tertentu terutama pemegang kekuasaan.

D. GBHN PERLUKAH?

Wacana pembangkitan kembalinya GBHN jika dilihat dari perspektif yang tentunya sangat berkaitan dengan kewenangan MPR terutama ketentuan MPR no.IV/ MPR/ 1973 yang mengatur tentang GBHN. Secara politik hal ini bisa berimplikasi pada perubahan Perencanaan Pembangunan Nasional yang telah ada dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025 yang sudah ada.

Selain itu dalam perspektif politik keinginan itu akan bertentangan dengan kesepakatan perubahan UUD 1945 (1999-2002) yang diambil MPR yaitu tetap mempertahankan sistem pemerintahan presidensial. Karena kesepakatan tersebut tentunya tidak berhenti sampai disana saja. Pilihan politik mempertahankan sistem tersebut diikuti upaya melakukan pemurnian (purifikasi). Di antara bentuk purifikasi yang dilakukan adalah mengubah model pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dari dipilih lembaga perwakilan (MPR) menjadi pemilihan langsung oleh rakyat.

Dari perubahan itu salah satu

permasalahan yang muncul adalah masalah penyusunan GBHN. Jika disusun sebelum pemilihan maka GBHN bisa dianggap membatasi kreatifitas dan ide calon Presiden dan Wakil Presiden. Sebaliknya, jika disusun setelah pemilihan, substansi GBHN tentu lebih banyak mengakomodasi janji-janji yang disampaikan pasangan calon terpilih dalam masa kampanye. Bagaimanapun, dalam batas penalaran yang wajar, janji-janji selama kampanye pasti menjadi salah satu pertimbangan penting dalam menentukan pilihan. Apabila Presiden yang terpilih tidak menunaikan janji karena tidak diakomodasi dalam GBHN, maka hal itu dapat menimbulkan rasa kecewa bagi mereka yang telah memilih. Kenyataan itu memposisikan GBHN berbenturan langsung dengan sistem presidensial yang kita miliki.

Persoalan lain yang tidak kalah serius, membayangkan GBHN dibuat MPR tentu saja menempatkan kembali MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Dalam posisi seperti ini, GBHN yang dibuat MPR tentu saja akan menghadirkan pola sistem pertanggungjawaban Presiden kepada MPR. Sekiranya ini, sebagaimana pengalaman sebelumnya, tidak mungkin menghindarkan pertanggungjawaban politik Presiden kepada MPR. Melihat perilaku sebagian kekuatan politik dan elite politik saat ini, bukan tidak mungkin konsekuensi kehadiran GBHN akan sangat menyulitkan Presiden. Pada saat ini, dengan hilangnya bentuk pertanggungjawaban politik kepada MPR, Presiden pun hampir selalu berada dalam tekanan

politik untuk dimakzulkan (Saldi Isra, 2016).

Adanya keinginan untuk membuat perencanaan pembangunan model GBHN untuk mewedahi pembangunan jangka panjang, semisal 30-50 tahun ke depan. Hampir dapat dipastikan gagasan ini lebih banyak hadir karena “romantisisme pengalaman” di bawah pemerintahan Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto. Namun perlu diingat, di era sebelumnya, terutama di era pemerintahan Presiden Soeharto, GBHN sangat mungkin membuat jangka waktu yang begitu panjang karena kekuatan politik mayoritas di MPR berada dalam kendali Presiden Soeharto, namun saat ini sulit diwujudkan dengan adanya sistem multipartai dan tidak adanya kekuatan mayoritas di DPR/ MPR. Walaupun ada sistem koalisi, namun dengan adanya fenomena koalisi saat ini juga sebuah keniscayaan hal ini bisa terwujud.

Atau jika kita melihat situasi politik saat ini, siapa pun yang terpilih menjadi Presiden hampir dapat dipastikan tidak akan memiliki kemampuan untuk mengendalikan secara total kekuatan-kekuatan politik di MPR. Arus kepentingan kelompok, golongan dan partai sangat kuat. Artinya, jika terjadi pergeseran kekuatan politik di MPR karena perubahan dukungan suara pemilih di pemilu legislatif, sangat mungkin kekuatan politik baru akan mengubah GBHN yang telah ditetapkan MPR sebelumnya. Dengan demikian, gagasan membuat GBHN untuk pola pembangunan jangka panjang pasti tidak

akan semudah era pemerintahan Presiden Soeharto yang mampu mengontrol kekuatan politik dengan partai golkarnya.

Hal substansi lainnya yang perlu juga dipahami bahwa selama tiga periode pemilihan Presiden langsung masih berpegang pada Tujuan Negara, sehingga tidak perlu ada kerisauan yang berlebihan tentang arah pembangunan bangsa ini. Adanya sistem desentralisasi dan otonomi daerah juga menunjukkan adanya kesamaan visi dan misi antara pusat dan daerah (Jajang, 2011:72). Walaupun dalam implementasinya banyak memiliki kekurangan sehingga memang perlu pemahaman yang lebih mendalam mengenai Tujuan Negara dan prinsip-prinsip lain yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 (Kesowo, 2016).

Namun di atas itu semua, meski dengan sesadar-sadarnya kita memerlukan arah pembangunan nasional, tetapi yang diperlukan bukan GBHN karena hal itu akan bertentangan dengan sistem politik presidensial yang kita miliki. Serta belajar dari pengalaman sejarah bangsa ini. Karena politik adalah kepentingan sehingga segala sesuatu bisa terjadi, oleh sebab itu perlu pengkajian mendalam tentang hal tersebut sehingga nantinya pedoman arah pembangunan yang dibuat memang berdasarkan asas kebutuhan bukan kepentingan atau romantisme sejarah.

E. KESIMPULAN

Melihat dinamika perkembangan masyarakat saat ini perlu adanya penyesuaian dalam berbagai bidang termasuk dalam tatanan wewenang MPR dan juga perencanaan pembangunan. Namun demikian berkaca dari sejarah dan perkembangan politik kita, perubahan kewenangan dan posisi MPR tentu harus menempatkan MPR sebagai lembaga legislatif

yang tidak bertentangan dengan UUD 1945 itu sendiri, begitu juga dengan pedoman model GBHN yang dicanangkan bukanlah romantisme sejarah masa lalu semata tetapi lebih pada kebutuhan dan substansi dari GBHN itu. Sehingga perubahan kewenangan MPR dan perencanaan pembangunan model GBHN merupakan perubahan yang berdasarkan kebutuhan bukan kepentingan semata.

Daftar Pustaka

Isra, Saldi. 2016. "*Wacana Menghidupkan GBHN*". *Harian Kompas*, Edisi 12 Januari 2016. Halaman 6.

Jajang. 2011. *Undang-Undang Dasar 1945 & Perubahannya*. Yogyakarta: Suka Buku

Kesowo, Bambang. 2016. "*GBHN dan amandemen UUD*". *Harian Kompas*, Edisi 19 Januari 2016. Halaman 6.

Manan, Bagir. 2003. *Teori dan Politik Konstitusi*. Jakarta: FH UII Press.

Thaib, Dahlan, dkk. 2004. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Bandung: Raja Grafindo