

BAB IV

PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA

A. Deskripsi Data

Sebelum perubahan UUD 1945 MPR merupakan lembaga negara yang melakukan sepenuhnya kedaulatan rakyat, karena itu memegang kekuasaan negara tertinggi. Sebagai badan yang melakukan kedaulatan rakyat, MPR memegang kekuasaan negara tertinggi (Penjelasan Umum UUD 1945). Bahkan dalam penjelasan Pasal 3 dikatakan” Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara kekuasaannya tidak terbatas. Mengenai kekuasaan, UUD 1945 sebelum perubahan memuat 4 kekuasaan pokok MPR yaitu menetapkan UUD, menetapkan GBHN, memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden dan mengubah UUD. Dalam ketetapan MPR (antara lain Tap No.I/MPR/1983) kekuasaan ini dibagi menjadi dua kelompok tugas dan kelompok wewenang. Yang termasuk tugas MPR adalah menetapkan UUD, menetapkan GBHN, dan memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan kekuasaan mengubah UUD dikelompokkan sebagai wewenang. Selain mengubah UUD, ketetapan MPR tersebut menentukan juga wewenang lain yang tidak diatur secara tegas dalam UUD yaitu:

1. Membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga-lembaga negara lain.
2. Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran atas putusan-putusan Majelis.
3. Menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.
4. Meminta pertanggungjawaban Presiden/Mandataris mengenai pelaksanaan GBHN dan menilai pertanggungjawaban tersebut.

5. Mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dalam jabatannya apabila Presiden/Mandataris sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara/atau UUD.
6. Menetapkan Tata Tertib Majelis
7. Menetapkan Pimpinan Majelis yang dipilih dari dan oleh anggota.
8. Mengambil/memberi keputusan terhadap anggota yang melanggar sumpah janji.

Setelah dilakukan 4 kali perubahan UUD 1945, eksistensi MPR tidak lagi menjadi lembaga pemegang kedaulatan rakyat dan lembaga tertinggi negara yang memiliki kekuasaan yang tak terbatas. Sekarang MPR hanya bertumpu pada dua pilar lembaga perwakilan, yaitu perwakilan politik melalui DPR dan Perwakilan Daerah melalui DPD. Dengan perubahan komposisi anggota MPR yang hanya terdiri dari DPR dan DPD telah mengubah MPR menjadi suatu lembaga perwakilan rakyat bikameral (dua kamar).

Undang-Undang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3) menggariskan tugas dan wewenang MPR sebagai berikut:

1. Mengubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945;
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum;
3. Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah MK memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden/dan atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan Wakil Presiden;
4. Melantik wakil Presiden menjadi Presiden apabila presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
5. Memilih wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
6. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti atau diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatan secara bersamaan, dari dua pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya sampai habis masa jabatannya

B. REKONSEPTUALISASI EKSISTENSI MPR PASCA REFORMASI DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Tuntutan reformasi menghendaki perubahan besar-besaran dalam struktur kekuasaan negara, salah satunya perubahan terhadap struktur kelembaganegaraan. Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) telah merubah paradigma sistem ketatanegaraan Indonesia, yang juga berdampak pada sistem kelembagaan negara. Paradigma perubahan tersebut turut serta mengubah struktur, kedudukan dan kewenangan masing- masing lembaga negara, khususnya lembaga negara yang diadopsi dalam UUD 1945. Sebagaimana diketahui bahwa perubahan UUD 1945 mencakup empat kali masa perubahan yaitu dimulai pada tahun 1999, tahun 2000, tahun 2001 dan tahun 2002.¹⁵⁹

MPR merupakan salah satu lembaga negara utama dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945 disamping lembaga-lembaga negara lain. Sebelum UUD 1945 diamandemen, MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan kekuasaannya tidak terbatas. Perubahan UUD 1945 telah menyebabkan terjadinya pergeseran sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satunya terjadi pergeseran paradigma kelembagaan negara. Menurut UUD NRI Tahun 1945, semua lembaga negara yang diatur di dalam

¹⁵⁹ Zaki Ulya, *Hukum Kelembagaan, Loc.Cit, ResearchGate*, hlm 1.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kedudukannya sejajar.¹⁶⁰

Perubahan kedudukan lembaga-lembaga negara mempunyai konsekuensi pula pada tugas dan wewenang serta cara pengisian keanggotaan masing-masing lembaga negara. UUD 1945 setelah amandemen tidak menempatkan MPR sebagai lembaga negara tertinggi, tetapi sejajar atau sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya. MPR juga bukan lagi sebagai pelaku penuh kedaulatan rakyat, dan kewenangannya sangat terbatas.¹⁶¹

Perubahan lembaga MPR terjadi pula pada keanggotaannya. Sebelum UUD 1945 diamandemen, anggota MPR terdiri dari anggota DPR ditambah utusan daerah dan utusan golongan. Komposisi MPR yang demikian itu menurut Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Dasar 1945 dimaksudkan supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam majelis, sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat. UUD 1945 setelah amandemen mengubah keanggotaan MPR. Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Tidak ada lagi anggota MPR yang berasal dari utusan golongan. Keanggotaan MPR saat sekarang ini belum mewakili seluruh elemen masyarakat, karena meskipun anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, dalam kenyataannya mereka yang mewakili daerah dengan menjadi anggota DPD sebagian dari mereka sebelumnya aktif di partai politik

¹⁶⁰Widayati, Rekonstruksi Kelembagaan MPR, dikutip dari <https://publikasiilmiah.ums.ac.id/bitstream/handle/11617/5668/12.Widayanti.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (diakses pada tanggal 1 Desember 2019)

¹⁶¹ *Ibid.*

dan pernah menjadi anggota DPR yang diusung oleh partai politik tertentu. Masih terdapat golongan masyarakat yang belum terwakili dalam keanggotaan MPR.¹⁶²

Golongan tersebut misalnya golongan masyarakat dari unsur keagamaan, kesatuan masyarakat hukum adat, dan masyarakat yang mempunyai aspirasi tertentu. Selain keanggotaannya yang berubah, cara MPR dalam mengambil keputusan juga berubah. MPR sebagai lembaga permusyawaratan, seharusnya melakukan musyawarah dalam setiap pengambilan keputusannya. Pengambilan keputusan dengan cara musyawarah saat sekarang ini sudah tidak terlihat lagi pada lembaga MPR. Setiap keputusan selalu dilakukan dengan cara voting atau pemungutan suara. Hal ini juga tidak sesuai dengan semangat sila ke empat Pancasila yaitu permusyawaratan/perwakilan. Oleh karena itu, perlu dilakukan rekonstruksi kelembagaan MPR agar selaras dengan semangat para pendiri bangsa ketika mengagas adanya lembaga MPR dalam sistem ketatanegaraan.¹⁶³

MPR adalah lembaga negara ciri khas Indonesia, dan belum ada lembaga yang sejenis pada saat Indonesia di bawah kekuasaan Belanda (Hindia Belanda),¹⁶⁴ walaupun tak dapat dipungkiri jika lembaga negara yang bernama MPR ini meniru model lembaga negara yang ada di negara Uni Soviet dan Republik Rakyat Cina. Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa sesungguhnya dalam keberadaan MPR terdapat elemen-elemen konsepsi kenegaraan yang

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm 168.

bersifat kombinatif antara tradisi liberalisme barat dengan sosialisme timur. Komposisi keanggotaan MPR sebelum amandemen UUD 1945 yang terdiri dari anggota DPR ditambah dengan Utusan Daerah (UD) dan Utusan Golongan (UG) merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, sehingga dapat dikatakan bahwa komposisi keanggotaan tersebut menggambarkan liberalisme barat dan sosialisme timur.¹⁶⁵ Unsur anggota DPR mencerminkan prinsip demokrasi politik yang didasarkan atas prosedur perwakilan politik, sedangkan utusan golongan mencerminkan prinsip demokrasi ekonomi yang didasarkan atas prosedur perwakilan fungsional.¹⁶⁶ Keberadaan anggota DPR sebagai wujud kepentingan nasional, sedangkan utusan daerah merupakan wujud dari kepentingan daerah yang terwakili di MPR. Komposisi keanggotaan MPR yang seperti inilah yang dianggap mewakili kepentingan seluruh rakyat Indonesia dan wajar jika MPR dianggap sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaksana kedaulatan rakyat Indonesia.

1. Sejarah Pembentukan MPR

Pembentukan lembaga MPR sudah digagas oleh para pendiri bangsa dalam mempersiapkan kemerdekaan Indonesia, akan tetapi keberadaan MPR tidak dapat segera terbentuk setelah Indonesia menyatakan kemerdekaannya. Di bawah ini penulis akan menguraikan mengenai perkembangan keberadaan MPR yang terbagi dalam beberapa periode/kurun waktu sesuai dengan berlakunya Undang-Undang Dasar di Indonesia.

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ *Ibid.*, hlm 169.

a. Periode Sebelum Kemerdekaan Indonesia

Keberadaan MPR tidak terlepas dari teori kedaulatan rakyat yang menjadi pilihan bangsa Indonesia merdeka. Dalam sidang kedua BPUPKI,¹⁶⁷ Muhammad Yamin menyampaikan bahwa di dalam UUD yang akan disusun nanti, di hadapan Kepala Negara dan Wakil Kepala Negara ada sebuah Majelis Permusyawaratan untuk seluruh rakyat Indonesia, yang menjadi kekuasaan yang setinggi-tingginya dalam Republik Indonesia merdeka. Yang akan duduk dalam Majelis Permusyawaratan merupakan perwakilan dari seluruh rakyat, yang terdiri dari wakil-wakil daerah, wakil golongan, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Sebagai wakil dari seluruh rakyat, maka Presidenpun bertanggung jawab kepada Majelis ini.¹⁶⁸ Rapat Panitia Perancang Undang-Undang Dasar tanggal 13 Juli 1945 menghasilkan sebuah Rancangan Undang-Undang Dasar yang mengakomodir keberadaan MPR usulan Muh Yamin.¹⁶⁹

Dalam rapat BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 untuk melanjutkan pembahasan Rancangan Undang-Undang Dasar, Soepomo mengusulkan sebuah rumusan “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Sebagai penjelmaan seluruh rakyat, yang anggotanya terdiri atas seluruh wakil rakyat, wakil

¹⁶⁷ Sidang kedua BPUPKI dilaksanakan tanggal 11 Juli 1945 bertempat di Gedung Tyuuoo Sangi-In (sekarang Kementerian Luar Negeri) yang diketuai oleh Dr. K.R.T. Radjiman Wedyodiningrat, dengan agenda Persiapan Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dasar dan Pembentukan Panitia Perancang Undang-Undang Dasar.

¹⁶⁸ Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998, hal. 201-202.

¹⁶⁹ Risalah....., *Op.Cit*, hal. 249-252.

daerah, dan wakil golongan, Majelis berwenang mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Presiden. Konsepsi MPR ini kemudian disahkan oleh BPUPKI pada tanggal 16 Juli 1945 yang mengesahkan Rancangan Undang-Undang Dasar menjadi Undang-Undang Dasar yang disetujui secara bulat oleh seluruh anggota rapat yang hadir.¹⁷⁰

b. Periode 1945-1949 (berlakunya UUD 1945 pertama)

Tanggal 17 Agustus 1945, Soekarno-Hatta atas nama bangsa Indonesia, memproklamasikan kemerdekaan Indonesia, dengan membacakan teks proklamasi. Setelah Indonesia merdeka dan telah mempunyai Undang-Undang Dasar, lembaga-lembaga negara belum dibentuk, begitu pula dengan lembaga MPR. Untuk menghindari kekosongan kekuasaan, Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 dipergunakan sebagai dasar hukum pembentukan Komite Nasional. Ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan: sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional. Untuk melaksanakan ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945, pada tanggal 29 Agustus 1945 dibentuk Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang merupakan badan pembantu Presiden.

Berdasarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X (eks) tanggal 16 Oktober 1945, “bahwa Komite Nasional Indonesia Pusat, sebelum

¹⁷⁰ *Ibid.*

terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara, serta pekerjaan Komite Nasional Indonesia Pusat sehari-hari berhubung dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih di antara mereka dan yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Indonesia Pusat.” Dengan demikian, pada awal berlakunya UUD 1945, sejarah terbentuknya lembaga MPR dimulai, yaitu terbentuknya KNIP sebagai embrio MPR.¹⁷¹

c. Periode 1949-1950 (Masa Berlakunya Konstitusi RIS 1949)

Sejarah ketatanegaraan Indonesia menunjukkan bahwa selama periode pertama berlakunya UUD 1945, MPR belum juga terbentuk sampai digantinya UUD 1945 dengan Konstitusi RIS 1949.¹⁷² Di dalam Konstitusi RIS 1949 tidak diatur/tidak dikenal lembaga MPR dalam konfigurasi ketatanegaraan Indonesia, tetapi yang ada adalah Konstituante (Sidang Pembuat Konstitusi). Lembaga ini mempunyai kewenangan yang sama seperti MPR di dalam UUD 1945, yaitu menetapkan konstitusi. Konstituante diberikan kewenangan oleh Konstitusi RIS untuk bersama-sama dengan pemerintah secepat-lekasnya menetapkan Konstitusi yang akan menggantikan konstitusi sementara ini.¹⁷³

¹⁷¹ Dengan dibentuknya KNIP dan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945 maka kekuasaan Presiden dibatasi. KNIP diberikan kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar dari pada haluan negara.

¹⁷² Konstitusi RIS atau Undang-Undang Dasar RIS berlaku berdasarkan Keputusan Presiden RIS Nomor 48 tanggal 31 Januari 1950 tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi RIS. Diumumkan di Jakarta pada tanggal 6 Februari 1950 oleh Menteri Kehakiman, Lembaran Negara Nomor 3 Tahun 1950.

¹⁷³ Undang-Undang Dasar RIS 1949 adalah konstitusi yang bersifat sementara, dan Konstituante diberikan tugas untuk membentuk konstitusi baru yang bersifat tetap.

d. Periode 1950-1959 (Masa Berlakunya UUDS 1950)

Konstitusi RIS 1949 belum berlaku efektif sampai digantikan dengan UUDS 1950. Di dalam UUDS 1950 tidak diatur mengenai lembaga MPR. Alat perlengkapan negara menurut Pasal 44 Undang-Undang Dasar Sementara 1950 adalah: Presiden dan Wakil Presiden, Menteri-menteri, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, dan Dewan Pengawas Keuangan. Sebagai pengganti lembaga MPR, khusus untuk menjalankan fungsi pembuatan Undang-Undang Dasar, dibentuk Lembaga Konstituante yang dipisahkan dari fungsi legislatif untuk membuat undang-undang yang biasa.¹⁷⁴

e. Periode 1959-1966 (setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959, masa berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 kedua pada Orde Lama)

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dikeluarkan karena pemerintah menganggap Konstituante telah gagal menyusun undang-undang dasar. Isi Dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah sebagai berikut: menetapkan pembubaran Konstituante, menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 berlaku lagi, pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan serta pembentukan Dewan Pertimbangan Agung Sementara, akan diselenggarakan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.

¹⁷⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 19.

Untuk melaksanakan pembentukan MPRS sebagaimana diperintahkan oleh Dekrit Presiden tersebut, pada tanggal 22 Juli 1959 Presiden mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 yang mengatur pembentukan MPRS sebagai berikut: MPRS terdiri atas anggota DPR Gotong Royong ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah (Daerah Swatantra Tingkat I) dan golongan-golongan (Golongan Karya). Untuk pengangkatan anggota MPRS dari utusan-utusan daerah, DPRD mengajukan calon-calon kepada Presiden dalam jumlah sebanyak-banyaknya dua kali jatah yang ditentukan untuk daerah itu. Bila belum ada DPRD, maka Kepala Daerah Tingkat I mengajukan calon-calon itu dengan memperhatikan pertimbangan instansi-instansi sipil dan militer, organisasi-organisasi rakyat dan tokoh-tokoh di daerahnya.¹⁷⁵

Wakil-wakil golongan-golongan terdiri dari: Golongan Tani, Golongan Buruh/Pegawai Negeri, Golongan Pengusaha Nasional, Golongan Koperasi, Golongan Angkatan “45, Golongan Angkatan Bersenjata, Golongan Veteran, Golongan Alim Ulama, Golongan Pemuda, Golongan Wanita, Golongan Seniman, Golongan Wartawan, dan Golongan Cendekiawan/Pendidik. Selanjutnya Presiden dapat menetapkan golongan-golongan karya lain maupun merubah jumlah wakil masing-masing golongan karya tersebut.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1977, hlm 228.

¹⁷⁶ *Ibid.*

f. Periode 1966-1998 (berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 ketiga, Orde Baru)

Pemerintahan Orde Baru ditandai dengan lahirnya Supersemar tahun 1966. Lembaga-lembaga negara yang dibentuk masih bersifat sementara. Pembentukan lembaga MPRS tidak dilakukan melalui pemilu, tetapi MPRS memosisikan diri sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945, yaitu sebagai pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat.

Cara pengisian keanggotaan MPR dilakukan melalui tiga cara yaitu:¹⁷⁷ melalui pemilu, melalui pemilihan bertingkat, dan melalui pengangkatan/penunjukan. Cara pengisian keanggotaan MPR melalui pemilu dilaksanakan untuk mengisi sebagian kursi di DPR, yang keanggotaannya berasal dari organisasi peserta pemilu, karena ada sebagian anggota DPR yang pengisiannya dengan cara pengangkatan.

Cara pengisian melalui pemilihan bertingkat dilakukan untuk mengisi sebagian anggota MPR yang berasal dari Utusan Daerah.¹⁷⁸ Anggota MPR dari Utusan Daerah dipilih oleh DPRD Tingkat I, sedangkan DPRD pengisian keanggotaannya dilakukan dengan cara pemilu.

Sedangkan cara pengisian anggota MPR melalui pengangkatan atau penunjukan dilakukan, baik untuk mengisi sebagian kursi di DPR yang anggotanya berasal dari Golkar ABRI maupun untuk mengisi sebagian kursi di MPR dari Golkar ABRI. Pengangkatan atau penunjukan juga

¹⁷⁷ Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat, Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara lain*, Nusamedia, Bandung, 2007, hlm 186.

¹⁷⁸ Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam Undang-Undang Dasar 1945 baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm 73.

dilaksanakan untuk pengisian anggota-anggota MPR yang berasal dari Utusan Daerah serta seluruh Utusan Golongan-golongan.

Untuk utusan golongan, Penjelasan Pasal 2 UUD 1945 menentukan bahwa yang disebut “golongan-golongan” ialah badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja, dan lainlain badan kolektif. Aturan demikian memang sesuai dengan aliran zaman. Berhubung dengan anjuran mengadakan sistem koperasi dalam ekonomi, maka ayat ini mengingat akan adanya golongan-golongan dalam badan-badan ekonomi.” Penjelasan ini sebenarnya mengandung maksud bahwa utusan golongan dibatasi pada badan-badan kolektif di bidang ekonomi. Tetapi praktek masa pemerintahan Orde Baru, pengertian golongan diperluas dengan maksud untuk memperbesar dukungan politik kepada penguasa. Cara pengisian utusan golongan mudah menimbulkan kolusi politik antara golongan yang diangkat dengan Presiden sebagai pihak yang mengangkat.¹⁷⁹ Memberi wewenang kepada Presiden mengangkat utusan golongan, membuka peluang penyalahgunaan wewenang. Presiden hanya akan mengangkat golongan hanya untuk menyokong Presiden atau politik Presiden.

MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat dan sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, ditempatkan sebagai lembaga tertinggi negara yang kemudian mendistribusikan kedaulatan rakyat tersebut kepada lembaga-lembaga tinggi negara. Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara ini dipertahankan selama masa pemerintahan Orde Baru.

¹⁷⁹ *Ibid.*, hlm 72.

g. Periode 1999-2004 (Awal Reformasi)

Pada awal reformasi, sebelum amandemen UUD 1945, MPR hasil pemilihan umum tahun 1999 masih berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR ditambah dengan Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Utusan Daerah adalah tokoh masyarakat yang dianggap dapat membawakan kepentingan rakyat yang ada di daerahnya, yang mengetahui dan mempunyai wawasan serta tinjauan yang menyeluruh mengenai persoalan negara pada umumnya, dan yang dipilih oleh DPRD I dalam Rapat Paripurna untuk menjadi anggota MPR mewakili daerahnya. Sedangkan Utusan Golongan adalah mereka yang berasal dari organisasi atau badan yang bersifat nasional, mandiri, dan tidak menjadi bagian dari suatu partai politik serta yang kurang atau tidak terwakili secara proporsional di DPR dan terdiri atas golongan ekonomi, agama, sosial, budaya, ilmuwan, dan badan-badan kolektif lainnya. Dalam periode 1999-2004 kekuasaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara meningkat. Meningkatnya supremasi MPR diperlihatkan dengan adanya Sidang Tahunan MPR yang bertujuan untuk meminta laporan kinerja dari seluruh lembaga tinggi negara. MPR juga melakukan terobosan fundamental dalam memperbaiki tatanan penyelenggaraan negara dengan melakukan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 sebanyak 4 (empat) kali dalam 4 (empat) tahun berturut-turut.

Kewenangan untuk mengubah Undang-Undang Dasar ini sebelumnya tidak pernah dilaksanakan oleh MPR.¹⁸⁰

h. Periode 2004-sekarang (Berlaku UUD 1945 Setelah Amandemen)

Keanggotaan MPR sejak pemilu 2004 terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, untuk anggota MPR dari utusan golongan ditiadakan. Kedudukan MPR yang sebelum amandemen sebagai lembaga tertinggi negara berubah seiring dengan adanya reformasi dan perubahan Undang-Undang Dasar 1945.¹⁸¹ MPR sebagai lembaga yang berwenang melakukan perubahan konstitusi, justru tidak menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, tetapi merupakan lembaga negara yang kedudukannya sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Dengan demikian MPR tidak lagi sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat.

2. Kewenangan MPR

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

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, Jilid 1, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm 53.*

a. Kewenangan MPR Sebelum Amandemen UUD 1945

Sebelum Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen, MPR merupakan lembaga negara tertinggi dan sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. MPR berfungsi sebagai *supreme body* yang memiliki kekuasaan tertinggi tanpa ada kontrol dari lembaga negara lain. Ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi: “kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Dari bunyi Pasal 1 ayat (2) tersebut MPR bukan sebagai pemegang kedaulatan, tetapi sebagai pelaku. Kedaulatan tetap berada di tangan rakyat, hanya pelaksanaannya diserahkan kepada lembaga negara yang dipandang sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia,¹⁸² karena keanggotaan MPR yang terdiri dari anggota DPR ditambah dengan utusan daerah dan utusan golongan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat. Kewenangan yang diberikan kepada MPR sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat berdasarkan Pasal 3, Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 adalah:

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan undang-undang dasar dan Garis-garis besar dari pada haluan negara. (Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945).
- 2) Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak. (Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945).
- 3) Untuk mengubah undang-undang dasar, sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir. Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah yang hadir. (Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945).

¹⁸² Anwar, *Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, Intans Publishing, Malang, 2011, hlm 160.

b. Kewenangan MPR Setelah Amandemen UUD 1945

Perubahan UUD 1945 khususnya Pasal 1 ayat (2) telah mengubah kedudukan MPR menjadi lembaga negara yang kedudukannya sejajar dengan lembaga negara lain. Perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) berimplikasi pada pengurangan kewenangan yang dimiliki oleh MPR. Kewenangan MPR yang berkurang adalah MPR tidak lagi berwenang memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara, dan mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur.

Dengan ketentuan tersebut, secara teoretis berarti terjadi perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu dari sistem yang vertikal hierarkis dengan prinsip supremasi MPR menjadi sistem yang horisontal-fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antar lembaga negara. Dengan perubahan ini, maka MPR tidak lagi menetapkan Garis-garis besar haluan negara, baik yang berbentuk GBHN maupun berupa peraturan perundang-undangan, serta tidak lagi memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.¹⁸³

Menurut Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen, kewenangan MPR adalah:

- 1) Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar
- 2) Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden
- 3) Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

¹⁸³ *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Sekretariat MPR RI, Jakarta, 2013, hlm 74.

3. Rekonstruksi Kelembagaan MPR

Negara yang menganut sistem bikameral terdapat dua badan yang bertemu dalam parlemennya, yang terdiri dari majelis tinggi dan majelis rendah. Kriteria yang biasa digunakan untuk menentukan keanggotaan majelis tinggi adalah perwakilan atas kewilayahan atau teritorial, kelas atau kelompok sosial, kelompok fungsional, entitas etnis, dan lain-lain sebagaimana dikehendaki oleh rakyat yang dituangkan dalam konstitusi. Sedangkan anggota majelis rendah dipilih dan/atau mewakili rakyat berdasarkan jumlah atau proporsi politik penduduk. Anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD yang seluruhnya dipilih melalui pemilu. Desain eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam UUD 1945 sebelum perubahan dengan setelah 4 perubahan sangatlah berbeda. Dalam UUD 1945 sebelum perubahan MPR merupakan lembaga negara yang melakukan sepenuhnya kedaulatan rakyat, karena itu memegang kekuasaan negara tertinggi. Sebagai badan yang melakukan kedaulatan rakyat, MPR memegang kekuasaan negara tertinggi (Penjelasan Umum UUD 1945). Bahkan dalam penjelasan Pasal 3 dikatakan” Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara kekuasaannya tidak terbatas”¹⁸⁴.

Anggota DPR dipilih berdasarkan jumlah suara, anggota DPD dipilih dari tiap-tiap provinsi dengan jumlah anggota DPD tiap provinsi sama. Jumlah anggota DPD seluruhnya tidak lebih dari 1/3 (sepertiga) anggota DPR. Di dalam keanggotaan MPR terlihat bahwa DPR mempunyai kewenangan yang

¹⁸⁴ Sirajuddin, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia, Loc.Cit*, hlm 100.

lebih luas dibandingkan dengan kewenangan DPD. Sebagai wakil daerah, DPD tidak mempunyai kewenangan yang cukup signifikan. DPD tidak lebih hanya sebagai pelengkap dan formalitas saja. Untuk mensejajarkan DPR dan DPD dalam MPR maka perlu membangun sistem bikameral yang efektif, artinya terjadi *check and balances* antara DPR dan DPD dalam melaksanakan tugas dan wewenang masing-masing. Dalam sistem parlemen bikameral, kata kuncinya adalah saling kontrol diantara majelis tinggi dan majelis rendah untuk menimbulkan keseimbangan politik di dalam parlemen itu sendiri.

Karena *check and balances* itu tidak hanya terjadi antara legislatif dan eksekutif, tetapi di dalam tubuh legislatif itu sendiri. Oleh karena itu diperlukan penguatan peran dan fungsi DPD, agar tercipta sistem *check and balances* dalam kamar di MPR. Untuk memperbaiki konstruksi MPR tidak sekedar melihat fungsi DPR dan DPD saja, tetapi juga perlu membahas mengenai sistem parlemennya. Jika kebanyakan negara sistem parlemennya adalah unikameral atau bikameral, maka untuk parlemen Indonesia ada yang berpendapat sistemnya adalah bikameral, dan ada pula yang berpendapat sistemnya trikameral. Sistem parlemen Indonesia dikatakan trikameral karena MPR merupakan lembaga negara yang berdiri sendiri dan bersifat permanen. Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang MD3 menentukan bahwa anggota MPR mengucapkan sumpah tersendiri yang terpisah dengan sumpah anggota DPR atau anggota DPD.

Anggota MPR memiliki Tata Tertib dan memiliki hak-hak protokoler serta hak keuangan dan administratif. Sebagai lembaga yang berdiri sendiri, MPR mempunyai alat kelengkapan tersendiri yaitu Pimpinan MPR dan panitia Ad Hoc MPR. Parlemen di dalam sebuah negara biasanya mempunyai kedudukan yang tinggi dan mempunyai kewenangan yang tinggi pula. Inggris misalnya, parlemennya mempunyai kedudukan yang tinggi (*the supremacy of parliament*) dan mempunyai kekuasaan yang tinggi pula. Dalam sistem politik Inggris, kedaulatan dipusatkan pada satu lembaga negara yang mempunyai kedudukan tertinggi yaitu parlemen. Sistem pemerintahan Indonesia sebelum dilakukan perubahan UUD 1945 hampir menyerupai sistem pemerintahan Inggris dalam menempatkan kedaulatan rakyat pada satu lembaga negara tertinggi yaitu MPR. Perbedaan dengan sistem pemerintahan di Inggris, jika Inggris menganut *fusion of power* dengan memusatkan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif pada parlemen, MPR di Indonesia tidak mengandung unsur eksekutif dan yudikatif. Sistem pemerintahan Indonesia setelah amandemen UUD 1945 tampaknya cenderung meniru sistem pemerintahan Amerika Serikat, akan tetapi tidak menirunya secara konsisten. UUD 1945 setelah amandemen ingin menerapkan *separation of power* sebagaimana sistem Amerika Serikat, tetapi di dalam prakteknya *separation of power* itu tidak dilakukan. Dalam sistem Amerika Serikat, kekuasaan membuat Undang-Undang atau kekuasaan legislatif dijalankan oleh Kongres. Presiden Amerika Serikat tidak ikut campur dalam pembentukan Undang-Undang, hanya Presiden mempunyai hak untuk memveto Undang-Undang. Sementara dalam

sistem pemerintahan Indonesia, kekuasaan membuat Undang-Undang tidak hanya dijalankan oleh lembaga perwakilan, tetapi harus mendapat persetujuan bersama Presiden, artinya negara Indonesia tidak konsisten menjalankan *separation of power* karena Presiden masih ikut serta dalam pembuatan Undang-Undang. Berkaca dari sistem parlemen di negara-negara lain semestinya kita tidak meniru sistem parlemen negara lain, tetapi kita perlu menyusun sistem parlemen sendiri dengan ciri khas Indonesia. Meskipun dalam menyusun sistem parlemen sendiri kita juga belajar dari pengalaman negara-negara lain. Dalam melakukan rekonstruksi terhadap lembaga MPR dapat ditawarkan alternatif-alternatif sebagai berikut:

1. Agar keanggotaan MPR lebih representatif, maka anggota MPR selain dari anggota DPR dan anggota DPD perlu ditambahkan anggota MPR dari elemen masyarakat lain, misalnya unsur utusan golongan dihidupkan lagi, agar seluruh elemen masyarakat mempunyai wakil di parlemen. Penambahan unsur utusan golongan ini sesuai dengan semangat para pendiri bangsa ketika menyusun Undang-Undang Dasar. Dalam sidang BPUPKI tanggal 11 Juli 1945, Muhammad Yamin menyatakan bahwa “Majelis Permusyawaratan diduduki oleh wakil-wakil daerah, dan wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak. Wakil-wakil daerah sangat perlu karena Indonesia yang terdiri atas beberapa daerah, wakil-wakilnya tidak menurut banyaknya penduduk dalam daerah saja, melainkan pula

dengan melihat keadaan daerah, maka diadakanlah wakil untuk mewakili daerah dalam permusyawaratan.

2. Memperkuat kembali posisi MPR dengan menambah sejumlah kewenangan salah satunya menghidupkan kembali GBHN, di mana MPR diberikan wewenang kembali untuk membuat dan menetapkan GBHN sebagai dasar bagi pemerintah maupun lembaga-lembaga untuk menyusun program serta kebijakannya. Sehingga pembangunan di Indonesia lebih terarah dan tidak berubah setiap kali ganti kepemimpinan nasional. Selain fungsi GBHN MPR juga diberikan wewenang untuk memberikan penilaian kepada Presiden dan Kabinetnya, sehingga penilaian tersebut bisa digunakan oleh KPU kedepannya untuk menentukan boleh atau tidaknya petahana untuk maju kembali dalam pilpres untuk pencalonan kembali periode kedua bagi sang petahana. Sehingga MPR tidak di anggap hanya sebagai lembaga seremonial seperti saat ini. Karena MPR saat ini hanya menggunakan kewenangannya setiap 5 tahun sekali untuk melantik Presiden, padahal MPR diberikan anggaran oleh negara yang jumlah cukup besar tetapi kontribusi yang diberikan tidaklah signifikan. Sehingga bisa dikatakan bahwa anggaran yang diberikan oleh negara kepada lembaga MPR sangat merugikan. Pada tahun 2019 MPR memperoleh anggaran sebesar Rp. 985 Miliar,¹⁸⁵ yang kemudian akibat adanya penambahan 3 orang pimpinan mengajukan usulan penambahan anggaran

¹⁸⁵ Tsarina Maharani, Tambah 3 Pimpinan, MPR Usul Tambahan Anggaran 2019 Rp 350 Miliar, dikutip dari <https://news.detik.com/berita/d-4055794/tambah-3-pimpinan-mpr-usul-tambahan-anggaran-2019-rp-350-miliar>.

sebesar Rp 350 Miliar. Dengan begitu besarnya anggaran tersebut tidak sebanding dengan kinerja yang dimiliki oleh MPR. Sehingga menurut penulis perlu untuk MPR diberikan penambahan wewenang anggaran sejalan dengan anggaran yang dimiliki. Karena apabila dengan anggaran yang begitu besar tetapi masih dengan kewenangan yang sama saat ini, maka sangatlah mubazir keberadaan MPR tersebut. Rekonstruksi lembaga MPR juga perlu dilakukan kaitannya dengan pengambilan keputusan dalam persidangan MPR. Selama ini, pengambilan keputusan persidangan MPR hampir selalu dilakukan dengan voting. Musyawarah yang menjadi semangat para pendiri bangsa ketika membahas lembaga MPR, saat sekarang ini sudah ditinggalkan. Padahal MPR merupakan lembaga permusyawaratan, sehingga seharusnya setiap pengambilan keputusan dilakukan dengan cara musyawarah. Semangat pengambilan keputusan dengan musyawarah muncul ketika BPUPKI mengadakan sidang pertama yang diselenggarakan pada tanggal 29 Mei 1945 yang membicarakan mengenai dasar negara Indonesia. Dalam sidang tersebut Muhammad Yamin menyatakan bahwa “berdasarkan Al-Qur’an Surat Assyura ayat 8 yang artinya, segala urusan mereka dimusyawarahkan. Musyawarah menjadi kekuatan, karena membuka kesempatan kepada orang yang berkepentingan membesarkan tanggung jawab warga negara, dan menimbulkan kewajiban yang tidak mengikat hati. Lagi pula dalam tiga hal dasar permusyawaratan itu memberi kemajuan kepada umat yang hidup dalam negara yang dilindungi oleh kebesaran ke-Tuhanan. Pertama,

karena dengan dasar musyawarah itu manusia memperhalus perjuangannya dan bekerja di atas jalan ke-Tuhanan dengan membuka pikiran dalam permusyawaratan sesama manusia. Kedua, oleh permusyawaratan, maka negara tidaklah dipikul oleh seorang manusia atau pikiran yang berputar dalam otak sebuah kepala, melainkan dipangku oleh segala golongan. Permusyawaratan mengecilkan atau menghilangkan kekhilafan pendirian atau kelakuan orang-seorang, permusyawaratan membawa negara kepada tindakan yang betul dan menghilangkan segala kesesatan.” Pengambilan keputusan dengan cara musyawarah diperlukan agar tidak terjadi demokrasi yang mau menang sendiri. Dengan bermusyawarah segala perbedaan yang ada dapat dicarikan jalan tengahnya, sehingga keputusan itu dapat diterima oleh semua pihak. Pengambilan suara dengan cara voting akan menimbulkan konflik yang berkepanjangan, karena masing-masing pihak masih tetap pada pendiriannya.

3. Menghapus keberadaan lembaga MPR yang kemudian MPR digantikan menjadi sebuah forum yang mana forum tersebut dibentuk oleh DPR dan DPD apabila ingin melakukan pelantikan Presiden, amandemen UUD 1945, atau Impeachment Presiden. Sehingga dengan MPR menjadi sebuah forum akan mengurangi beban keuangan negara yang diberikan oleh APBN setiap tahunnya. Sebab MPR saat ini tidak berpengaruh signifikan terhadap sistem kenegaraan Indonesia, karena terbatasnya wewenang yang dimilikinya. Maka dengan menjadikan MPR sebagai forum yang dibentuk

oleh DPR dan DPD dalam keadaan tertentu lebih efektif di bandingkan dengan keberadaan MPR yang bersifat permanen saat ini.

C. FAKTOR PENGHAMBAT DAN PENDUKUNG UNTUK REKONSEPTUALISASI LEMBAGA MPR

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh sebab itu, hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi negara kendati secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama. Sekadar untuk menunjukkan betapa rakyat diletakkan pada posisi penting dalam asas demokrasi ini.¹⁸⁶

Sebab dalam negara demokrasi rakyatlah yang mempunyai mandat untuk berkuasa, tetapi mandat tersebut diberikan kepada perwakilannya baik legislatif maupun eksekutif yang dilakukan melalui Pemilu, kemudian mandat tersebut digunakan berdasarkan ketentuan hukum yang ada.

Pengakuan kepada suatu negara sebagai negara hukum (*government by law*) sangat penting, karena kekuasaan negara dan politik bukanlah tidak terbatas (tidak absolut). Perlu pembatasan-pembatasan terhadap kewenangan dan kekuasaan negara dan politik tersebut, untuk menghindari timbulnya kesewenang-wenangan dari pihak penguasa.¹⁸⁷ Dalam negara hukum tersebut,

¹⁸⁶ Moh Mahfud MD, *Demokrasi, Loc. Cit*, hlm 19.

¹⁸⁷ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 1.

pembatasan terhadap kekuasaan negara dan politik haruslah dilakukan dengan jelas, yang tidak dapat dilanggar oleh siapapun.

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

Menurut Brian Thompson, secara sederhana pertanyaan sederhana *what is a constitution* dapat dijawab bahwa “...*a constitution is a document which contains the rules for the operation of an organization*”. Dalam sebuah negara, pada umumnya selalu memiliki naskah yang disebut sebagai konstitusi atau undang-undang dasar, yang mana dalam konsep konstitusi itu tercakup juga pengertian peraturan tertulis, kebiasaan, dan konvensi-konvensi kenegaraan yang menentukan susunan dan kedudukan organ-organ negara, mengatur hubungan antara organ-organ negara itu, dan mengatur hubungan organ-organ negara tersebut dengan warga negara.¹⁸⁸

Definisi yang mungkin paling sederhana dari negara hukum adalah pandangan yang menyatakan bahwa negara hukum berinteraksi langsung dengan penekanan akan pentingnya pemberian jaminan atas hak-hak perorangan dan pembatasan terhadap kekuasaan politik, serta pandangan yang menganggap pengadilan tidak dapat dikaitkan dengan lembaga lain manapun.

¹⁸⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm 90-92.

Dalam hal ini, lembaga pengadilan menjadi sebuah tataran yang independen dalam arti terbebas dari pengaruh kekuasaan lain terutama eksekutif.¹⁸⁹

Di kalangan para ahli hukum, pada umumnya dipahami bahwa hukum mempunyai tiga tujuan pokok, yaitu: keadilan (*justice*), kepastian (*certainty*), kegunaan (*utility*). Keadilan itu sepadan dengan keseimbangan dan kepatutan serta kewajaran sedangkan kepastian hukum itu terkait dengan ketertiban dan ketentraman. Sementara itu, kegunaan diharapkan dapat menjamin bahwa semua nilai-nilai tersebut akan mewujudkan kedamaian hidup bersama. Karena konstitusi itu sendiri merupakan hukum yang dianggap paling tinggi tingkatannya, tujuan konstitusi sebagai hukum tertinggi itu juga untuk mencapai dan mewujudkan tujuan yang tertinggi. Tujuan yang dianggap tertinggi itu adalah keadilan, ketertiban dan perwujudan nilai-nilai ideal seperti kemerdekaan atau kebebasan dan kesejahteraan atau kemakmuran bersama, sebagaimana dirumuskan sebagai tujuan bernegara oleh para pendiri negara.¹⁹⁰

Lembaga negara adalah sebuah organisasi berbentuk lembaga pemerintahan (*Civilized Organization*), yang dibuat oleh negara dan bertujuan untuk membangun negara itu sendiri. Lembaga negara secara umum terbagi dalam beberapa macam dan mempunyai tugasnya masing-masing. Pada prinsipnya, tugas umum lembaga negara antara lain:¹⁹¹

- a. Menjaga kestabilan atau stabilitas keamanan, politik, hukum, HAM, dan budaya;

¹⁸⁹ Soehino, *Ilmu Negara, Loc.Cit*, hlm, 156.

¹⁹⁰ Putu Ayu Anastasia Wierdarini, Tinjauan Yuridis Terhadap Pengembalian Kewenangan Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat Melalui Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Jurnal Yuridis* Vol. 5 No. 1, Juni 2018, Hlm 147.

¹⁹¹ *Ibid.*

- b. Menciptakan suatu lingkungan yang kondusif, aman, dan harmonis;
- c. Menjadi badan penghubung antara negara dan rakyatnya;
- d. Menjadi sumber insipirator dan aspirator rakyat;
- e. Memberantas tindak pidana korupsi, kolusi, maupun nepotisme; dan
- f. Membantu menjalankan roda pemerintahan Negara.

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam struktur ketatanegaraan Indonesia pernah memiliki kedudukan yang sangat penting pada saat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) belum diamandemen. MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang memegang kedaulatan rakyat.¹⁹² Saat UUD 1945 belum diamandemen ada lembaga negara lain yang disebut sebagai lembaga tinggi negara. Lembaga-lembaga tinggi negara tersebut adalah Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Mahkamah Agung (MA), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dari keenam lembaga-lembaga negara tersebut, hanya MPR saja yang dianggap memiliki sifat khas Indonesia.¹⁹³

Terbentuknya MPR sebetulnya merupakan ide dari salah satu bapak pendiri (*founding father*) Republik Indonesia, Mr. Muhammad Yamin. Dalam sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) tanggal 11 Juli 1945 atau sebelum terbentuknya Panitia Perancang Undang-Undang Dasar, Yamin dalam pidatonya menghendaki agar dalam undang-undang dasar yang akan disusun, ada MPR yang menjadi kekuasaan setinggi-tingginya di negara Republik Indonesia sebagai pelaksana kedaulatan rakyat,¹⁹⁴ maka dari itu MPR

¹⁹² Pasal 1 Ayat 2 UUD 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

¹⁹³ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945; Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, Fokusmedia, Bandung, 2009, hlm 19.

¹⁹⁴ *Ibid.*, hlm 156.

dirancang sebagai “penjelmaan” seluruh rakyat Indonesia yang keanggotaannya terdiri dari anggota DPR, utusan daerah, dan utusan golongan.¹⁹⁵ Sebagai lembaga tertinggi negara, MPR mempunyai wewenang untuk memilih, mengangkat, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, menetapkan undang-undang dasar, serta menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Jadi, dapat dikatakan bahwa secara formal sebelum UUD 1945 diamandemen, MPR memiliki otoritas atau kekuasaan yang cukup besar.¹⁹⁶

Selanjutnya MPR sebagai lembaga tertinggi negara merupakan konsekuensi dari kedudukan MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat.¹⁹⁷ Hal tersebut berdampak pada hubungan kekuasaan MPR dengan lembaga negara lainnya. Menurut ketentuan yang ada dalam Pasal 1 Ayat 2 UUD 1945 sebelum amandemen, maka kekuasaan tertinggi negara yang berada di tangan rakyat diamanahkan kepada MPR, kemudian MPR mendelegasikan kekuasaan yang dimilikinya tersebut kepada lembaga-lembaga negara lainnya. Menurut Dahlan Thaib, ahli Hukum Tata Negara dari Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, kekuasaan MPR sebelum UUD 1945 diamandemen didelegasikan kepada lembaga-lembaga negara berikut ini (*distribution of power*), antara lain :¹⁹⁸

1. Kekuasaan eksekutif didelegasikan kepada Presiden (Pasal 4 Ayat 1) ;
2. Kekuasaan legislatif didelegasikan kepada Presiden dan DPR (Pasal 5 Ayat 1) ;

¹⁹⁵ Pasal 2 Ayat 1 UUD 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa 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. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁹⁶ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia ; Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm 27.

¹⁹⁷ Anwar C , *Teori dan Hukum Konstitusi Edisi Revisi ; Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan) Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, Setara Press, Malang, 2015, hlm 163.

¹⁹⁸ *Ibid.*, hlm 164.

3. Kekuasaan yudikatif didelegasikan kepada MA (Pasal 24 Ayat 1) ;
4. Kekuasaan inspektif didelegasikan kepada DPR dan BPK (Pasal 23 Ayat 5) ;
5. Kekuasaan konsultatif didelegasikan kepada DPA (Pasal 16 Ayat 1 dan Ayat 2)

Dalam praktek sebelum amandemen UUD 1945 terutama di masa pemerintahan Orde Baru, MPR justru “tunduk” kepada Presiden selaku eksekutif. Kekuasaan yang terlalu besar untuk Presiden yang diberikan oleh UUD 1945 sebelum amandemen justru membuat tiga pilar kekuasaan negara, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif menjadi berat sebelah dan cenderung *executive heavy*.

Perubahan UUD 1945 memposisikan MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat tertinggi. Hal ini berimplikasi pada kewenangan MPR yang dahulu memiliki kedudukan strategis, yaitu menetapkan UUD, menetapkan GBHN, memilih presiden dan wakil presiden melalui amandemen kewenangannya menjadi: (1) mengubah dan menetapkan UUD; (2) melantik presiden dan/atau wakil presiden; dan (3) memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut UUD 1945. Akibat dari ketentuan UUD 1945, keberadaan MPR dalam sistem ketatanegaraan menjadi tawar dan mandul, termasuk produk hukum yang dihasilkan seperti Ketetapan MPR.¹⁹⁹

Bahkan melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah mencabut produk hukum MPR yang berupa Ketetapan MPR (Tap MPR) dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Kenyataan demikian semakin memarginalkan kedudukan dan status hukum dari Ketetapan MPR, padahal berdasarkan Tap MPR No.

¹⁹⁹ *Ibid.*

1/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Hukum Tap MPRS dan Tap MPR tahun 1960- 2002 masih memberikan dasar adanya keberlakuan bagi beberapa Tap MPR/MPRS karena masih dianggap relevan dan keberadaan masih dibutuhkan.²⁰⁰

Telaah perkembangan konstitusi di Indonesia, terdapat suatu problem yakni mengenai kedaulatan rakyat yang berkaitan dengan kedudukan MPR. Menurut teori ilmu hukum tata negara Indonesia, MPR merupakan satu-satunya lembaga yang mempunyai supremasi, yang mengandung dua prinsip:

201

- a. Sebagai badan yang berdaulat yang memegang kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh UUD 1945, disebut "*legal power*".
- b. *No rival authority*, artinya tidak ada suatu otoritas tandingan baik perseorangan maupun badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh MPR.

Karena sebagaimana dimaklumi sebelum perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, ditentukan bahwa MPR lah sebagai locus dari kedaulatan rakyat. MPR lah sebagai penjelmaan rakyat Indonesia menjalankan sepenuhnya kekuasaan tertinggi yang dimiliki oleh rakyat Indonesia. Kedudukan disini dilihat dari dua sisi, yaitu posisi MPR dibandingkan dengan posisi lembaga negara yang lain, sisi kedua kedudukan diartikan posisi MPR yang didasarkan pada fungsi utamanya, mengacu pada ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan atau pra amandemen, menetapkan, "MPR terdiri atas anggota-anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan

²⁰⁰ *Ibid.*, hlm 148.

²⁰¹ *Ibid.*

golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang". Penjelasan atas Pasal tersebut menyatakan, maksudnya ialah supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah mempunyai wakil dalam Majelis sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat.²⁰²

Berdasarkan Penjelasan, MPR sebagai penjelmaan rakyat dan dikaitkan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 pra amandemen, maka lahirah doktrin supremasi MPR, sehingga kedudukan MPR adalah sebagai lembaga tertinggi. Tetapi setelah perubahan atau pasca amandemen UUD 1945, jelas MPR bukan lagi merupakan lembaga negara tertinggi, namun kedudukan sejajar dengan lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Dalam hubungan ini menarik pula menyimak pandangan Philipus M. Hadjon, yang mencoba memahami melalui pendekatan perbandingan dengan Konstitusi Jerman. Konstitusi Jerman membedakan konsep lembaga negara atas: *state organ* dan *constitutional organ*. *State organ* adalah lembaga-lembaga dalam Negara Jerman yang dianggap bertindak atas nama Negara Jerman. Sedangkan *constitutional organ* hanyalah menyangkut lembaga-lembaga (organ) yang status kewenangannya langsung diatur oleh konstitusi. Berdasarkan konsep *state organ* dan *constitutional organ* dari Konstitusi Jerman itu, Philipus M. Hadjon menyatakan MPR adalah *constitutional organ* mengingat kewenangan MPR diberikan langsung oleh Pasal 3 UUD 1945.²⁰³

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ *Ibid.*, hlm 149.

Namun sebagai lembaga yang kewenangannya diberikan oleh UUD, MPR saat ini mempunyai kewenangan yang sangat terbatas dan justru bisa diabaikan kewenangannya sebab hanya bisa digunakan dalam keadaan tertentu saja baik bersifat 5 tahunan sekali saat melantik Presiden dan Wapres, atau saat ingin memberhentikan Presiden dan Wakilnya maupun saat ingin mengubah UUD. Keterbatasan kewenangan ini mengakibatkan MPR sebagai lembaga yang tidak produktif dan cenderung hanya menghabiskan anggaran saja.

Oleh sebab itu sangat penting kiranya untuk merekonseptualisasi kembali keberadaan lembaga MPR, apakah MPR tetap menjadi sebuah lembaga atau pun hanya merupakan forum perkumpulan antara DPR dan DPD dalam keadaan tertentu untuk menjalankan sejumlah kewenangan tertentu.

Maka dari itu penulis akan menguraikan sejumlah faktor baik penghambat maupun pendukung untuk merekonseptualisasi lembaga MPR saat ini.

1. Faktor Penghambat

- a. Ketidaksepehaman antar elit untuk mengembalikan MPR sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan besar, sebab ditakutkan MPR akan disalahgunakan oleh pihak-pihak tertentu yang berkementingan.
- b. Pro-kontra yang akan timbul dikalangan masyarakat dan akademisi apabila MPR akan direkonseptualisasi, mengingat MPR saat Orde Baru hanya digunakan sebagai perisai oleh Presiden untuk melegalkan serta mempertahankan kekuasaannya.
- c. Perlu kembali untuk memformat ulang sejumlah kewenangan lembaga salah satunya DPD, agar bisa mengimbangi konsep trikameral bila

mana MPR diperkuat kewenangannya, sebab saat ini keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD, apabila MPR diperkuat kewenangannya bisa menjadikan DPR sebagai lembaga yang super power dikarenakan $\frac{3}{4}$ keanggotaan MPR adalah dari DPR. Padahal kewenangan yang dimiliki DPR saat ini sudah cukup besar dan apabila kewenangan MPR diperkuat dengan rekonseptualisasi maka otomatis DPR akan lebih dominan saat berada di forum MPR.

- d. Perlu kembali untuk mengatur keanggotaan MPR apabila ingin merekonseptualisasi MPR sebab dengan keanggotaan saat ini MPR tidak bisa secara keseluruhan mewakili rakyat Indonesia, sebab keanggotaan DPR lebih menonjol di MPR, sedangkan DPD yang dianggap perwakilan daerah tidak signifikan kewenangannya saat berada di forum MPR. Oleh sebab itu perlu diseimbangkan pengaruh antara DPR dan DPD saat berada di lembaga MPR, dengan cara menghidupkan kembali perwakilan golongan agar bisa menyeimbangkan keanggotaan DPR yang berada di MPR. Yang tentunya rekonseptualisasi lembaga MPR ini akan membebankan keuangan negara ditengah situasi defisit APBN setiap tahunnya.

2. Faktor Pendukung

- a. Ketidakjelasan kewenangan lembaga MPR membuat lembaga ini tidak memberikan kontribusi yang signifikan terhadap jalannya pemerintahan, sehingga cenderung hanya menghamburkan anggaran saja tapi tidak ada kontribusi. Maka dari itu

rekonseptualisasi menjadi sangat penting untuk memposisikan kembali lembaga MPR sehingga akan bermanfaat bagi negara ini.

- b. Agar ada lembaga penyeimbang dan bisa memberikan tekanan kepada Presiden dan Kabinetnya bila melakukan kebijakan yang merugikan masyarakat, sebab selama ini Eksekutif sangat cenderung berjalan sendiri dalam mengambil kebijakan yang menyangkut kehidupan bernegara. Sehingga apabila ada pergantian pemerintahan, pemerintahan yang baru tidak berjalan semanya sendiri tetapi harus mengikuti pedoman yang telah ditetapkan oleh MPR sebelumnya, misal dengan mengikuti GBHN yang dibuat oleh MPR sebelumnya untuk merumuskan program dan kebijakannya.
- c. Efisiensi anggaran apabila saat rekonseptualisasi keberadaan MPR dihapus dan hanya dijadikan forum gabungan antara DPR dan DPD saat akan melaksanakan kewenangan tertentu.
- d. Untuk merekonstruksi kembali sistem ketatanegaraan Indonesia, apakah menggunakan konsep bikameral atau trikameral sehingga memperkuat kembali sistem ketatanegaraan Indonesia yang saat ini tidak jelas konsep parlemennya.