

REPOSISI MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM PERUBAHAN UUD 1945

A. Rosyid Al Atok

Jurusan Hukum dan Kewarganegaraan, Universitas Negeri Malang
Jl. Semarang 5 Malang

Abstract: this paper aims to describe the repositioning of the people's consultative assembly (mpr) after the 1945 changes. There are at least four experienced reposition the country's institutions. Mpr is no longer the incarnation of all the people. Mpr limited authority. The presence of mpr loss provisions and konsepsualnya juridical basis. And the assembly is no longer the parliament.

Abstrak: Tulisan ini bertujuan untuk memaparkan reposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) setelah perubahan UUD 1945. Setidaknya ada empat reposisi yang dialami lembaga negara tersebut. MPR tidak lagi penjelmaan seluruh rakyat. Kewenangan MPR terbatas. Keberadaan ketetapan MPR kehilangan landasan yuridis dan konsepsualnya. Dan MPR bukan lagi parlemen.

Kata kunci: reposisi, majelis permusyawaratan rakyat, perubahan UUD 1945

Perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan sebanyak empat kali telah membawa implikasi yang cukup besar dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, khususnya berimplikasi terhadap penataan kelembagaan negara yang berkaitan dengan jenis, kedudukan, tugas, dan wewenang lembaga-lembaga negara. Majelis Permusyawaratan Rakyat yang semula sebagai pemegang kedaulatan rakyat mengalami reposisi sehingga hanya mempunyai tugas dan wewenang yang sangat terbatas. Perubahan UUD 1945 ternyata tidak sekedar perubahan norma atau redaksional, tetapi menyangkut perubahan paradigma dan struktur ketatanegaraan. Beberapa permasalahan memang masih mengundang perdebatan terkait reposisi MPR tersebut.

MPR BUKAN LAGI PENJELMAAN RAKYAT

Ada perubahan yang cukup mendasar mengenai kedudukan dan kekuasaan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan implikasi dari Perubahan UUD 1945 Pasal 1 Ayat (2) dan (3); Pasal 2 Ayat (1); Pasal 3 Ayat (1), (2), dan (3); dan Pasal 6A Ayat (1) dan (4); Pasal 7A; Pasal 7B Ayat (6) dan (7); Pasal 8 Ayat (2) dan (3); dan Aturan Tambahan Pasal I. Sebelum diubah, Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 menentukan: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat." Ketentuan ini merupakan perwujudan dari gagasan untuk mendudukkan

MPR sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat, sebagaimana dikemukakan oleh Mohammad Yamin pada Sidang BPUPKI tanggal 11 Juli 1945 (Bahar, 1998: 202).

Berdasarkan ketentuan dan gagasan tersebut, Attamimi (1991:3) menyatakan bahwa MPR merupakan penjelmaan seluruh rakyat dan organ yang "menggantikan" kedudukan rakyat dalam menyatakan kehendaknya (Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes). Kata "vertretung" di sini berarti "penggantian" bukan "perwakilan". Dengan demikian MPR merupakan penjelmaan rakyat yang berkedaulatan, citizen, citizen, burger.

Namun dengan Perubahan Ketiga UUD 1945 Pasal 1 Ayat (2) menjadi: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar", maka tidak ada lagi institusionalisasi kedaulatan rakyat dalam suatu lembaga, sehingga MPR tidak lagi dapat menyandang predikat sebagai penjelmaan rakyat. Perubahan pada Pasal 1 Ayat (2) tersebut juga berimplikasi pada kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Predikat sebagai penjelmaan rakyat yang melaksanakan secara penuh kedaulatan rakyat memang membawa konsekuensi pada kedudukan MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara, sehingga menempatkannya sebagai lembaga tertinggi negara yang mengatasi cabang-cabang kekuasaan negara lainnya.

Tetapi dengan hilangnya predikat penjelmaan rakyat dan tidak lagi sebagai pelaksana

secara penuh kedaulatan rakyat, maka hilang pula kedudukan MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara, dan tentunya tidak lagi dapat disebut sebagai lembaga tertinggi negara yang mengatasi cabang-cabang kekuasaan negara lainnya. Meskipun dalam sistem presidensial biasanya Majelis mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dibanding dengan lembaga negara lainnya, sebagaimana dikemukakan oleh Douglas V. Verney (Lijphart, 1995: 35-50), tetapi masing-masing lembaga negara yang ada, termasuk Presiden sama-sama independen. Menurut pendapat penulis, meskipun MPR mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dibanding lembaga-lembaga negara lainnya, tetapi sebutan lembaga tertinggi kuranglah tepat. Sebab hubungan antara lembaga-lembaga negara yang ada adalah hubungan fungsional yang independen, bukan hubungan struktural yang bersifat hirarkis.

PEMBATASAN KEWENANGAN MPR

Perubahan kedudukan dari MPR tersebut ternyata juga disertai dengan perubahan kekuasaan yang dimilikinya. Ada dua kekuasaan MPR yang dihilangkan, yaitu kekuasaan untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara dan kekuasaan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Kekuasaan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden diubah menjadi melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Namun Majelis Permusyawaratan Rakyat masih mempunyai kekuasaan untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan oleh Presiden jika terjadi kekosongan Wakil Presiden.

Sedang kekuasaan MPR untuk menetapkan dan mengubah UUD 1945 tidak mengalami perubahan. Di samping itu juga ada penambahan penegasan kekuasaan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas usul DPR setelah mendapat putusan dari Mahkamah Konstitusi.

Beberapa kekuasaan dari MPR setelah adanya Perubahan Ketiga dan Keempat UUD 1945 adalah mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar (Pasal 3 Ayat {1} dan Pasal 37 Ayat {1}), melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pasal 3 Ayat {2}), memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya atas usul Dewan Perwakilan Rakyat setelah ada putusan dari Mahkamah Konstitusi (Pasal 3 Ayat {4}, Pasal 7A, Pasal 7B), memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan Presiden jika terjadi kekosongan Wakil Presiden (Pasal 8 Ayat {2}), memilih Presiden dan Wakil Presiden jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat menjalankan kewajiban

nya dalam masa jabatannya secara bersamaan (Pasal 8 Ayat {3}).

Dihapusnya kekuasaan MPR dalam menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara dan diubahnya kekuasaan memilih menjadi melantik Presiden dan Wakil Presiden tersebut sebagai konsekuensi logis dari reposisi MPR yang tidak lagi sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat dan dipilihnya Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat sebagaimana ditentukan dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 pada Pasal 1 Ayat {2} dan Pasal 6A Ayat (1).

Penghapusan kekuasaan MPR dalam menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara dan perubahan kekuasaan memilih menjadi melantik Presiden dan Wakil Presiden tersebut juga berimplikasi terhadap pola hubungan antara MPR dengan Presiden. Presiden tidak lagi sebagai mandataris MPR dan tentu tidak pula bertanggung jawab kepadanya. Ini berarti Presiden tidak berada di bawah MPR. Hal ini sebagai upaya untuk menciptakan sistem pemerintahan presidensial secara tegas, sebab pertanggungjawaban Presiden kepada MPR yang terjadi sebelum perubahan UUD 1945 seperti selama ini dipandang oleh beberapa pihak sebagai kerancuan antara sistem pemerintahan presidensial dan parlementer; apakah campuran atau quasi presidensial (Sumantri, 1989:116; Kusnardi, 1998: 180).

Meskipun demikian, MPR tetap mempunyai hak untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden sebelum habis masa jabatannya atas usul DPR jika berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi dinilai Presiden betul-betul bersalah. Hal ini berarti bukan berarti MPR membawahi Presiden, tetapi dimaksudkan sebagai upaya checks and balances dalam menciptakan mekanisme kontrol atas kekuasaan Presiden. Dalam pandangan Verney (Lijphart, 1995: 35-50), hal ini semata-mata sebagai tuntutan kepatuhan hukum. Sedang kekuasaan MPR untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden jika terjadi kekosongan Wakil Presiden dan kekuasaan memilih Presiden dan Wakil Presiden jika terjadi kekosongan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan, hanya semata-mata untuk mengatasi keadaan darurat agar tidak terjadi kekosongan jabatan dalam waktu yang lama.

KEBERADAAN KETETAPAN MPR

Mengenai kekuasaan MPR dalam menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar, hal ini berarti MPR juga melaksanakan kekuasaan sebagai lembaga konstituante, sebab hanya UUD satu-satunya peraturan perundang-undangan yang penetapan dan pengubahannya

menjadi kekuasaan MPR. Sebab dalam UUD 1945 dan perubahan-perubahannya tidak ada satu pun ketentuan yang memberikan kekuasaan kepada MPR untuk menetapkan dan/atau mengubah suatu peraturan perundang-undangan selain Undang-Undang Dasar.

Dengan demikian, kekuasaan MPR untuk menetapkan putusan-putusan yang bersifat pengaturan dalam bentuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, seperti yang terjadi selama ini, tidak lagi sesuai dengan konstitusi. Keberadaan Ketetapan MPR sebagai salah satu bentuk peraturan perundangan yang ditetapkan oleh MPR selain UUD sebelum adanya perubahan UUD 1945 masih dapat dipahami sebagai konsekuensi logis dari kedudukan MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara yang kekuasaannya tidak terbatas, sehingga dia dapat saja bertindak sebagai lembaga "supra parlementer". (Susanti, 2000: 31).

Tetapi dengan hilangnya predikat sebagai penjelmaan rakyat dan tidak lagi memegang kekuasaan tertinggi negara serta tidak relevan lagi sebagai lembaga tertinggi negara, meskipun kedudukannya lebih tinggi, maka MPR tidak lagi bisa bertindak di luar ketentuan UUD 1945. Sebab hal itu adalah sesuatu yang tidak dikuasakan kepada MPR oleh UUD 1945. Bukankah kedaulatan rakyat harus dilakukan menurut Undang-Undang Dasar dan tidak lagi dilakukan sepenuhnya oleh MPR?

Berdasarkan uraian di atas maka keberadaan Ketetapan MPR sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan sebagaimana terakhir ditetapkan dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundangan menjadi kehilangan landasan yuridis dan konseptual. Pasal 3 Ayat (2) Ketetapan MPR tersebut menyatakan bahwa Ketetapan MPR RI merupakan putusan MPR sebagai pengembalian kedaulatan rakyat. Tetapi dengan Perubahan Ketiga UUD 1945 Pasal 1 Ayat (2), maka MPR tidak lagi dapat disebut sebagai pengembalian kedaulatan rakyat. Hal ini berarti eksistensi Ketetapan MPR sebagai peraturan perundang-undangan menjadi gugur. Sebab keberadaan Ketetapan MPR itu bukan bersumber dari ketentuan normatif dari konstitusi, yaitu UUD 1945, tetapi bersumber dari konsekuensi etis-politis dari kedudukan MPR sebagai pengembalian kedaulatan rakyat (penjelmaan rakyat).

Keberadaan Ketetapan MPR sebagai peraturan perundang-undangan memunculkan persoalan. Paling tidak menimbulkan dua persoalan. Pertama, dapat semakin memperkokoh MPR dalam memposisikan diri sebagai lembaga "supra parlementer" melalui penetapan kebijakan-kebijakan di luar we-

wenangnya yang diatur dalam UUD 1945 dan perubahan-perubahannya. Apalagi kedudukannya sebagai pelaku secara penuh (pengembalian) kedaulatan rakyat, sudah tidak dipunyai.

Kedua, dapat menimbulkan kerancuan dalam tata susunan peraturan perundang-undangan, sebab status Ketetapan MPR yang bukan konstitusi tetapi juga bukan undang-undang. Padahal dalam teori perundang-undangan, konstitusi dipahami sebagai hukum dasar tertulis suatu negara yang kemudian diturunkan dalam sebuah undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif. Kedudukan Ketetapan MPR tidak jelas, sebab ia tidak dibuat oleh suatu badan legislatif, dan materi muatannya lebih cenderung kepada materi konstitusi, namun ia bukan suatu konstitusi. Seharusnya peraturan yang mestinya menjadi muatan konstitusi dimasukkan dalam konstitusi dan tidak dalam bentuk peraturan perundangan lainnya, sehingga tidak menimbulkan kerancuan mana yang peraturan yang bersifat konstitusi dan mana yang peraturan perundangan biasa.

MPR BUKAN PARLEMEN

Selain hal di atas, MPR adalah majelis dalam persepsi sistem pemerintahan presidensial, dengan kekuasaan tertentu. Ia bukan parlemen karena memang tidak melaksanakan tugas sebagai parlemen. Ia juga bukan lembaga legislatif, meski mempunyai kekuasaan untuk menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar.

Sebagaimana dikemukakan oleh Verney (Lijphart, 1995: 35-50), bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial, majelis adalah majelis dan tidak sebagai parlemen. Sebab pada hakekatnya parlemen lebih dikenali sebagai sebuah lembaga yang tugasnya menyeimbangkan penguasa agar tidak menjadi terlampau besar. Ia tidak hanya sebagai lembaga perwakilan rakyat dalam negara demokratis, melainkan juga melaksanakan kerja-kerja secara kontinu untuk melaksanakan fungsi pengawasan sehari-hari terhadap pemerintah (MPI, 1999: 40-41). Menurut Mariam Budiardjo (1998:4), ada dua tugas parlemen, yaitu membuat undang-undang serta kebijakan (policy) dan mengontrol pemerintah. Majelis Permusyawaratan Rakyat bukanlah lembaga yang mempunyai kekuasaan dan bertugas sebagaimana di atas.

Dengan demikian, meskipun Perubahan Keempat UUD 1945 Pasal 2 Ayat (1) menentukan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum, yang berarti MPR terdiri dari pleno gabungan dua kamar parlemen, yaitu DPR dan DPD, bukan berarti MPR bisa dinyatakan se-

bagai parlemen.

Implikasi dari perubahan-perubahan UUD 1945 terhadap eksistensi Ketetapan MPR sebagai peraturan perundang-undangan tersebut sebetulnya disadari pula oleh MPR. Tetapi MPR tampaknya tidak mempunyai keberanian untuk segera menyatakannya secara tegas dan menanggung segala resiko dari implikasi tersebut. Hal ini bisa dilihat dari ketentuan Perubahan Keempat UUD 1945 pada bagian Aturan Tambahan Pasal I yang menugasi kepada MPR untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR. Putusan MPR mengenai materi dan status hukum dari Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS tersebut baru akan diambil pada Sidang MPR tahun 2003.

Jika konsisten mengikuti perubahan UUD 1945 dengan segala implikasinya, maka peninjauan materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut akan berimplikasi pula terhadap perlunya perubahan lagi terhadap UUD 1945. Sebab, jika konsisten maka hasil peninjauan tersebut akan memutuskan bahwa Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tidak lagi berstatus sebagai peraturan perundang-undangan. Karena itu materi yang seharusnya menjadi muatan UUD yang selama ini diatur di dalam Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR, tetapi belum diatur dalam perubahan-perubahan UUD 1945 yang telah ada, perlu diangkat untuk diatur dalam UUD 1945, dan ini berarti perlu dilakukan perubahan kelima terhadap UUD 1945. Sedang materi yang seharusnya menjadi muatan undang-undang dapat diturunkan untuk diatur dalam undang-undang.

Implikasi selanjutnya dari hilangnya kedudukan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara, maka MPR tidak lagi berwenang untuk meminta laporan pelaksanaan tugas dari lembaga-lembaga negara lainnya pada setiap tahun dalam Sidang Tahunan sebagaimana pernah terjadi berdasarkan Ketetapan MPR RI No.II/MPR/1999 juncto Ketetapan MPR RI No.I/MPR/200 juncto Ketetapan MPR RI No.II/MPR/2000.

Keberadaan Sidang Tahunan MPR sendiri menjadi kehilangan relevansinya setelah MPR tidak lagi sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara, dan tidak bisa dikategorikan sebagai parlemen, serta tidak mempunyai kekuasaan yang lebih dari yang ditentukan oleh UUD 1945. Meskipun Pasal 2 ayat (2) UUD 1945 yang menentukan bahwa MPR bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara, tidak diubah dan masih tetap berlaku, dan penjelasan UUD 1945 yang bisa menjadi ganjalan legitimasi Sidang Tahunan MPR tidak lagi dipandang sebagai bagian tak terpisahkan

dari UUD 1945 sebagaimana ditentukan dalam Perubahan Keempat UUD 1945 pada bagian Aturan Tambahan Pasal II, tetapi bukan berarti MPR harus bersidang setiap tahun. Apalagi kalau hasil peninjauan yang dilakukan MPR nanti memutuskan bahwa Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tidak lagi berstatus sebagai peraturan perundang-undangan, maka Ketetapan MPR RI No.II/MPR/1999 juncto Ketetapan MPR RI No.I/MPR/2000 juncto Ketetapan MPR RI No.II/MPR/2000 yang selama ini dijadikan sebagai landasan hukum Sidang Tahunan MPR dengan sendiri tidak mempunyai kekuatan hukum lagi, dan ini berarti Sidang Tahunan MPR kehilangan landasan hukumnya.

Implikasi lain yang tidak kalah pentingnya adalah, karena dengan kedudukan, kekuasaan atau tugas sebagaimana diuraikan di atas dalam pelaksanaannya tidak membutuhkan waktu secara kontinyu, maka struktur kelembagaan MPR tidak perlu dilengkapi dengan struktur dan perangkat kelembagaan tersendiri yang melekat secara kontinyu seperti keberadaan Pimpinan MPR dan Badan Pekerja MPR seperti sekarang ini. MPR cukup sebagai sebuah majelis dengan struktur dan perangkat yang diperlukan untuk melangsungkan sidang majelis. Karena itu keberadaan Pimpinan dan Sekretariat Jenderal MPR yang berdiri sendiri tidak diperlukan lagi dan hanya sebagai pemborosan saja.

SIMPULAN

Perubahan UUD 1945 ternyata tidak sekedar perubahan norma atau redaksional, tetapi menyangkut perubahan paradigma dan struktur ketatanegaraan. Hilangnya predikat penjelmaan rakyat dan tidak lagi sebagai pelaksana secara penuh kedaulatan rakyat, hilang pula kedudukan MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara, dan tentunya tidak lagi dapat disebut sebagai lembaga tertinggi negara yang mengatasi cabang-cabang kekuasaan negara lainnya. Penghapusan kekuasaan MPR dalam menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara dan perubahan kekuasaan memilih menjadi melantik Presiden dan Wakil Presiden berimplikasi terhadap pola hubungan antara MPR dengan Presiden. Presiden tidak lagi sebagai mandataris MPR dan tentu tidak pula bertanggung jawab kepadanya. Kekuasaan MPR untuk menetapkan putusan-putusan yang bersifat pengaturan dalam bentuk Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, tidak lagi sesuai dengan konstitusi. Dalam persepsi sistem pemerintahan presidensial, MPR adalah majelis, bukan parlemen, karena memang tidak melaksanakan tugas sebagai parlemen.

DAFTAR RUJUKAN

- Attamimi, A. Hamid S. 1991. *Hubungan Pemerintahan Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Menurut UUD 1945: Beberapa Permasalahan Yang Memerlukan Penjernihan*, (Makalah disampaikan dalam Seminar Hukum Kenegaraan RI, Depok, 5-6 Desember 1991).
- Bahar, Safroedin et. al., 1998. *Risalah Sidang Badan Penyelidikan Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUP-KI) – Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei – 22 Agustus 1945*, Cetakan Pertama, Edisi ke IV, Jakarta: Sekretariat Negara RI.
- Budiardjo, Miriam . 1998. *Memberdayakan Dewan Perwakilan Rakyat* (Makalah disampaikan pada Simposium Universitas Indonesia, Jakarta, 30 Maret – 1 April 1998).
- Koesnardi, Moh. & Ibrahim, Harmaily. 1998. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Cetakan Ketujuh. Jakarta: Pusat Studi HTN FH UI.
- Lijphart, Arend. 1995. *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial* (Parliamentary versus Presidential Government) disadur oleh Ibrahim R. dkk., Cetakan 1. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Masyarakat Transparansi Indonesia. 1999. *Amandemen UUD 1945 Menuju Indonesia yang Demokratis*. Jakarta: MPI.
- Republik Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, LNRI Tahun 1959 No. 75.
- Republik Indonesia. *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001.
- Republik Indonesia. *Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002.
- Republik Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan*, Ketetapan MPR No.III/MPR/2000. Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2000.
- Soemantri, Sri. 1989. *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Cetakan ke 6, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Susanti, Bivitri et. al., 2000. *Semua Harus Terwakili Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.