



## **STUDI KOMPARATIF KEWENANGAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT SEBELUM DAN SESUDAH AMANDEMEN UUD 1945 DITINJAU DARI SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

**H Muhamad Rezky Pahlawan MP, Yulita Pujilestari**

Universitas Pamulang

Email : dosen02082@unpam.ac.id

### **ABSTRACT**

*The authority of the People's Consultative Assembly has undergone considerable changes, both in terms of its organizational structure and the authority attached to it. In the Indonesian constitutional system by embracing the concept of the rule of law, it certainly becomes a fundamental problem when the legal basis of an institution changes. In Indonesia, the People's Consultative Assembly underwent changes as the 1945 Constitution was amended four times. This change has had a major impact on the Indonesian state administration system. The People's Consultative Assembly (MPR) as the holder of high power as the people's representative in accordance with the 1945 Constitution (article 1 paragraph 2), in addition to the House of Representatives (DPR) and the President. This is based on the provisions in the 1945 Constitution that both the President and the People's Consultative Assembly (MPR) are directly elected by the people, Article 2 paragraph (1) and Article 6 A paragraph (1). In this study, using normative juridical research methods with comparative studies that make existing library materials used as data sources to examine the inherent authority of the MPR both before and after the amendment, and see to what extent there have been changes in the structure and authority. from the MPR itself.*

**Keywords: Majelis Permusyawaratan Rakyat; Authority; Amendment**

### **ABSTRAK**

Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat telah mengalami berbagai perubahan yang cukup besar, baik dalam tatanan struktur keorganisasiannya serta kewenangan yang melekat terhadapnya. Dalam system ketatanegaraan Indonesia dengan menganut konsep Negara hukum tentu menjadi sebuah permasalahan yang fundamental saat dasar hukum dari suatu lembaga yang mengalami perubahan. Di Indonesia Majelis Permusyawaratan Rakyat mengalami perubahan seiring dilakukannya amandemen Undang-undang Dasar 1945 sampai empat kali. Perubahan ini memberikan pengaruh besar terhadap system ketatanegaraan Indonesia. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai pemegang kekuasaan tinggi sebagai wakil rakyat sesuai dengan Undang–Undang Dasar 1945 ( pasal 1 ayat 2 ), disamping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden. Hal ini berdasarkan ketentuan dalam Undang–Undang Dasar 1945 bahwa baik Presiden maupun Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dipilih langsung oleh rakyat, pasal 2 ayat (1) dan pasal 6 A ayat (1). Dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normative dengan penelaahan studi komparatif yang menjadikan bahan kepustakaan yang ada dijadikan sebagai sumber data untuk mengkaji kewenangan yang melekat terhadap MPR baik sebelum dan sesudah amandemen, serta melihat sudah sejauh apa terjadinya perubahan yang ada baik dalam tatanan struktur dan kewenangan dari MPR itu sendiri.

**Kata Kunci : Majelis Permusyawaratan Rakyat; Kewenangan; Amandemen**

## PENDAHULUAN

Sejarah panjang mencatat bahwa Indonesia telah mengalami perubahan konstitusi yaitu amandemen Undang-undang Dasar 1945 sebanyak empat kali. Persatuan Indonesia merupakan ide besar yang merupakan cita-cita hukum dan cita-cita moral bangsa Indonesia (Tambunan, 1991, p. 19). Berdirinya Negara ini tidak hanya ditandai oleh Proklamasi dan keinginan untuk bersatu bersama, akan tetapi hal yang lebih penting adalah adanya UUD 1945 yang merumuskan berbagai masalah kenegaraan. Atas dasar UUD 1945 berbagai struktur dan unsur Negara mulai ada (Manan, 1987, p. 36). Walaupun secara jelas pada masa itu belum ada lembaga-lembaga yang diamanatkan oleh UUD. Akan tetapi hal ini dapat diatasi dengan adanya Aturan Tambahan dan Aturan Peralihan dalam UUD 1945 (Joeniarso, 1984, p. 17).

Setelah UUD 1945 berlangsung selama 4 tahun diganti dengan KONSTITUSI RIS pada tahun 1949, kemudian diganti dengan UUDS 1950. Pada masa UUDS 1950 terselenggara pemilihan umum pada tahun 1955 untuk memenuhi amanat masyarakat dalam Undang-Undang Dasar. Hasil pemilihan umum tersebut melahirkan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai suatu Lembaga Perwakilan Rakyat, dan terbentuk konstituante yang bertugas membuat UUD. Setelah bersidang selama beberapa tahun Konstituante dibubarkan oleh Presiden Soekarno secara sepihak. Setelah itu dimulailah periode kembali ke UUD 1945 ditandai dengan Dekrit Presiden Tahun 1959.

Setelah tahun 1998 maka dimulai zaman reformasi dan zaman ini diakibatkan oleh berbagai krisis yaitu:

1. Krisis Ekonomi.
2. Krisis Politik ditandai dengan adanya krisis kepemimpinan.
3. Krisis Konstitusi ditandai dengan

otoriternya kepemimpinan Nasional atas dasar Konstitusi (*Executive Heavy*).

Krisis-krisis tersebut melahirkan gerakan Reformasi yang menginginkan suatu perubahan di Indonesia. Suatu jaman perubahan yang dinamakan Reformasi, menandai berakhirnya Orde Baru, dengan di gantikan oleh Orde Reformasi atau zaman Reformasi (RI, 2001, pp. 13-23). Pada saat itu terjadi perubahan Konstitusi yang sangat dinantikan oleh masyarakat Indonesia. Berkembanglah setelah itu wacana mengenai masyarakat madani atau dikenal sebagai Civil Society. Menurut Alexis De Tocqueville memandang Civil Society sebagai wilayah otonomi dan memiliki dimensi politik dalam dirinya sendiri yang dipergunakan untuk menahan intervensi Negara (AS, 1999, p. 226).

Menurut Al Mawardi ada beberapa syarat untuk mencapai keseimbangan dalam segi politik Negara yang ideal menurut Islam:

- a. Agama yang dihayati.
- b. Penguasa yang berwibawa.
- c. Keadilan yang menyeluruh.
- d. Sistem Pemerintahan.
- e. Imamah (kepemimpinan).
- f. Cara pemilihan atau seleksi

imam (Sjadzali, 1993, p. 63).

Dan banyak kriteria lain untuk format masyarakat madani, seperti adanya lembaga perwakilan. Demokratisasi, supremasi hukum, pengadilan yang bersih juga merupakan kriteria masyarakat madani. Setelah tahun 1998 dimulai tuntutan-tuntutan akan perubahan dasar di Republik Indonesia. Yang terpenting adalah dua tuntutan masyarakat pada saat itu adalah supremasi hukum dan amandemen atau perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

Untuk kata Amandemen atau Perubahan maka yang dipakai dalam karya ilmiah ini

adalah Perubahan Undang-Undang Dasar karena dalam bahasa *Inggris*, *to amend the Constitution* artinya mengubah Undang Undang Dasar dan *Constitutional Amandement* artinya perubahan Undang-Undang Dasar mempunyai makna yang berbeda. Dengan demikian kata mengubah dan perubahan yang berasal dari kata dasar “ubah” sama dengan *to amend* atau *amandement*, dan pemakaian kata yang lebih tepat adalah *amandement*. Lebih lanjut kata “*amandement*” itu diserap atau diIndonesiakan menjadi “amandemen”, dan kata mengubah berarti menjadikan lain atau menjadi lain dari, sedangkan kata perubahan berarti berubahnya sesuatu (dari asalnya). Dengan demikian apabila kita menyebut kata perubahan berarti sama dengan “amandemen”, tetapi dalam Bahasa Indonesia resmi yang dipergunakan adalah kata “perubahan” (Soemantri, 1987, pp. 133-134). Dalam penulisan akan dipakai kata Perubahan Undang-Undang Dasar.

Setelah Perubahan III Undang-Undang Dasar 1945 berlaku maka banyak kekurangan-kekurangan yang ada dalam Undang-Undang Dasar. Proses Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 menjadi salah satu sebab banyaknya kekurangan yang terjadi. Karena ada beberapa hal yang belum diatur dengan jelas, sehingga menimbulkan masalah secara teknis hukum. Hal ini dikritisi sebagian besar oleh praktisi hukum terutama Hukum Tata Negara.

Ketika sedang memasuki proses perubahan IV perubahan yang kurang dicoba diperbaiki. Perubahan IV menjadi suatu keharusan yang mau tidak mau harus ada. Karena dengan adanya Pemilihan Presiden langsung, maka Presiden langsung bertanggung jawab kepada pemilihnya. Dan tidak ada lagi tugas membuat GBHN yang dilakukan oleh MPR. Hukum Tata Negara Indonesia menghadapi suatu masa perubahan besar

dalam tugas dan wewenang Lembaga Negara. Sangat penting untuk diselidiki bagaimanakah nantinya lembaga Negara melakukan tugas dan wewenangnya dan menjalankannya. Dalam karya tulis ini akan dibahas mengenai tugas dan wewenang lembaga Negara Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pembahasan lebih dikhususkan setelah perubahan UUD 1945 dan Undang-Undang mengenai susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Dan mendudukkan lembaga ini didalam struktur ketatanegaraan Indonesia, setelah perubahan UUD 1845 dalam peraturan-peraturan tentang struktur umum Negara (Purbopranoto, 1981, p. 17).

#### **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat yuridis normatif dilakukan berdasarkan bahan hukum, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan kepustakaan, yakni dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian ini. Sumber utamanya adalah bahan hukum yang berkaitan dengan fakta sosial karena dalam penelitian ilmu hukum empiris yang dikaji adalah bukan hanya bahan hukum saja akan tetapi harus ditambah menurut pendapat para ahli.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini data kualitatif yang berdasarkan data sekunder. Data sekunder diperoleh dari studi kepustakaan dan dokumen, terutama bahan hukum yang berkaitan dengan hukum ketatanegaraan, sedangkan data tersier adalah data atau hukum yang menguatkan penjelasan dari data hukum primer dan sekunder berupa kamus hukum.

## PERMASALAHAN

Untuk memberi arahan dalam penelitian maka penulis membatasi pada suatu rumusan masalah yaitu bagaimana format struktur organisasi dan kewenangan dari lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat baik sebelum dan sesudah amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ?

## PEMBAHASAN

Amandemen UUD 1945 merupakan salah satu tuntutan Reformasi 1998. Dapat dilihat juga UUD 1945 merupakan UUD yang disusun dalam jangka sangat singkat (antara 29 Mei s.d 10 Agustus 1945), Ketua Panitia adalah Soekarno sebagai Perancang UUD. tuntutan itu diwujudkan secara keseluruhan, bertahap, dan tersusun sistematis selama empat kali perubahan UUD NRI Tahun 1945 pada empat Sidang MPR sejak tahun 1999 sampai dengan 2002. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 pertama kali dilakukan pada Sidang Umum MPR Tahun 1999 yang menghasilkan Pada perubahan pertama. Setelah itu, dilanjutkan dengan Perubahan Kedua pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2000, Perubahan Ketiga pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2001, dan Perubahan Keempat pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2002. Untuk membahas Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia maka harus dijelaskan bagaimana format Lembaga Perwakilan Rakyat sehingga dapat mengatasi namakan rakyat. Dan bagaimana perubahan format Lembaga perwakilan yang ada setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Sehingga dapat dijelaskan apakah Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat digolongkan kedalam Lembaga Perwakilan Rakyat atau bukan. Konsep lembaga perwakilan tidak terlepas dari asal-usul negara yang dimulai:

1. Manusia tidak bisa hidup sendiri. Untuk hidup manusia berkehendak akan bantuan makhluk lain.
2. Disebabkan manusia tidak bisa hidup sendiri maka berkumpul mereka untuk merundingkan cara memperoleh bahan-bahan primer (makanan, tempat dan pakaian). Lalu terjadilah pembagian pekerjaan dimana masing-masing harus menghasilkan lebih dari keperluannya sendiri untuk dipertukarkan dan demikian berdirilah desa.
3. Antara desa dengan desa terjadi pula kerjasama dan terjadilah masyarakat negara. Antara negara-negara dengan negara lain terjadi juga kerjasama karena perlunya bantuan satu sama lain dan terjadilah hubungan internasional (Lubis, 2004, p. 16).

UUD 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (presiden). Pada seorang presiden terpusat kekuasaan menjalankan pemerintahan (chief executive) yang dilengkapi dengan berbagai hak konstitusional yang lazim disebut hak prerogatif (antara lain memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi) dan kekuasaan legislatif karena memiliki kekuasaan membentuk undang-undang. Dua cabang kekuasaan negara yang seharusnya dipisahkan dan dijalankan oleh lembaga negara yang berbeda tetapi nyatanya berada di satu tangan (presiden) yang menyebabkan tidak bekerjanya prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi (check and balance) dan berpotensi mendorong lahirnya kekuasaan yang otoriter.

Ditinjau secara umum, kewenangan MPR sebelum perubahan UUD adalah kewenangan yang absolut. Kewenangan tersebut juga sebagai akibat daripada pemaknaan dan pemberlakuan konsepsi

kedaulatan rakyat dalam UUD, yang mana MPR sebagai lembaga tunggal pelaksana kedaulatan rakyat. MPR dijadikan sebagai lembaga yang memiliki legitimasi kekuasaan mutlak, sehingga segala sesuatu yang dilakukannya adalah amanah daripada rakyat sebagai pihak yang memiliki kedaulatan. Sudah barang tentu keluasaan kekuasaan yang dimiliki MPR cenderung tidak terkontrol, apalagi memang tidak ada lembaga lain yang mengontrolnya.

Pada tahun 1998 telah terjadi peristiwa yang mengubah tatanan ketatanegaraan Republik Indonesia dengan mundurnya Presiden Soeharto menurut pasal 8 UUD 1945. Walaupun ada yang beranggapan pergantian tersebut tidak sesuai dengan bunyi pasal 8 UUD 1945. Walaupun pada akhirnya dianggap sah pengunduran diri tersebut.

Setelah itu terjadilah Pemilihan Umum tahun 1999 yang diikuti oleh 48 partai politik akhirnya terbentuklah anggota DPRD, DPR dan anggota MPR baru. Dan pada Sidang Tahunan 1999 maka UUD 1945 diubah dengan Perubahan I UUD 1945 terutama pasal mengenai masa jabatan presiden, sehingga diharapkan tidak terjadi hal-hal yang ada dimasa lalu mengenai jabatan Presiden RI (Rasyid, 1999, p. 141). Dan juga mengenai beberapa kewenangan Presiden yang dialihkan dan dibantu oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Kemudian pada tahun 2000, Undang-Undang Dasar 1945 kembali diubah. Perubahan Undang-Undang Dasar ini lebih menekankan pada Hak Azasi Manusia, yang menjadi konsentrasi pembahasan untuk dimuat pada saat itu.

Tahun 2001 kembali terjadi perubahan Undang-Undang Dasar melalui Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat. Perubahan III Undang-Undang Dasar 1945 pun disahkan dengan menekankan pada perubahan kedaulatan rakyat. Dalam UUD 1945 sebelum Perubahan UUD 1945

dinyatakan bahwa kedaulatan ada ditangan rakyat dan dijalankan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat diubah menjadi kedaulatan ada ditangan rakyat dan dijalankan oleh Undang-Undang Dasar. Perubahan ini sangatlah penting karena, perubahan inilah yang menjadi dasar untuk mereduksi kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dan perubahan ini menjadi pijakan untuk Perubahan IV UUD 1945.

Menurut Rosseau dalam Kontrak Sosial maka perjanjian yang dibentuk oleh penguasa dan rakyat yang dikuasai, bertujuan untuk melindungi kepentingan individu dalam masyarakat. Dan untuk menjaga kepentingan masyarakat dengan individu sehingga tidak terjadi benturan antara hak antara individu juga dengan masyarakat (Russel, 2002, p. 912).

Perjanjian ini bertujuan juga untuk membatasi kekuasaan penguasa dalam menjalankan tugas dan perjanjian tersebut. Dengan semakin berkembangnya peradaban maka bentuk perjanjian sosial pun menjadi lebih rapi.

Kemudian hal ini dikenal sebagai Konstitusi. Dengan demikian sebagai Konstitusi yang baik seharusnya Undang-Undang Dasar 1945 sesuai dengan karakteristik yang disebut diatas.

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, bertujuan untuk mencapai karakteristik perjanjian sosial antara negara dengan masyarakat. Dan perubahan tersebut membawa dampak yang sangat besar bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga perwakilan.

Dalam menjelaskan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia haruslah dilihat tugas dan wewenang yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sehingga pembahasan akan lebih tajam dan mengkerucut.

Dan tugas dan wewenang ini akan dibagi kedalam dua periode Undang-Undang Dasar 1945. Periode tersebut adalah sebelum perubahan Undang-Undang Dasar dan setelah Perubahan Undang-Undang Dasar.

#### 1. Tugas dan Wewenang MPR Sebelum Perubahan UUD 1945

MPR sebagai suatu lembaga negara merupakan badan yang merupakan pelaksana kedaulatan rakyat di Republik Indonesia sebelum diadakan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Setelah diadakan perubahan maka terjadilah perubahan pada Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. MPR sebagai lembaga penjelamaan seluruh rakyat Indonesia, dan lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara yang sama kedudukannya dengan negara lain.

Sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tugas dan wewenang MPR dicantumkan dalam UUD 1945 dan juga TAP MPR. Sedangkan setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 maka tidak ada lagi pengaturan tugas dan wewenang yang diatur dalam Ketetapan MPR. Setelah satu tahun berjalan disahkanlah undang-undang tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD baru dijelaskan tugas dan wewenang MPR.

##### a. Tugas MPR Sebelum Perubahan UUD 1945

Tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelum Perubahan UUD 1945 ada didalam pasal 3 dan pasal 6 UUD 1945 serta pasal 3 Ketetapan MPR No. 1/MPR/1983, dan dinyatakan sebagai berikut:

1. menetapkan Undang Undang Dasar
2. menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara.
3. memilih (dan mengangkat) presiden dan wakil Presiden (Soemantri, Sri Soemantri, Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD, 1945).

Dalam tugas MPR ini dapat dipelajari bahwa tugas MPR sebagai suatu lembaga negara meliputi tiga. Tugas ini tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sebagai lembaga pemegang kedaulatan Rakyat dalam UUD 1945 maka MPR mempunyai tugas yang besar yaitu membuat Undang-Undang Dasar. Dan tugas inilah yang pada masa sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 belum pernah dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dalam amanat sidang BPUPKI yang para founding fathers menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 adalah Undang Undang Dasar kilat. Perlu diadakan Undang-Undang Dasar baru yang lebih baik dan jika negara dalam keadaan aman. Hal ini dapat kita lihat dalam pidato dari ketua PPKI Ir. Soekarno yang mengatakan:

“... tuan-tuan semuanya tentu mengerti, bahwa Undang Undang Dasar yang (kita) buat sekarang ini adalah Undang-Undang Dasar sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan: ini adalah Undang-Undang Dasar kilat. Nanti kalau telah bernegara didalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna.

Tuan-tuan tentu mengerti, bahwa ini adalah sekedar Undang-Undang Dasar sementara. Undang- Undang Dasar kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula, inilah *revolutie-grondwet*. Nanti kita membuat Undang-Undang Dasar yang lebih sempurna dan lengkap. Harap diingat benar-benar oleh tuan-tuan, agar supaya kita ini hari bisa selesai dengan Undang-Undang Dasar ini (Rasyid, Naskah UUD 1945 Sesudah Tiga Kali Diubah Oleh MPR).

##### b. Wewenang MPR Sebelum Perubahan UUD 1945

Sedangkan wewenang MPR menurut Prof Sri Soemantri bahwa jika diteliti dalam UUD 1945 maka Undang Undang Dasar 1945 hanya mengatur satu wewenang saja, yaitu dalam pasal 37. Dan setelah adanya ketetapan MPR No. 1/MPR/1983 dapat kita lihat bahwa wewenang MPR tidak hanya itu saja. Dalam pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat MPR No 1/MPR/1983 kewenangan MPR ada sembilan, yaitu (Soemantri, p. 95):

1. membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga negara yang lain, termasuk penetapan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Presiden/Mandataris.
2. Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan Majelis.
3. Menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat Presiden Wakil Presiden.
4. Meminta pertanggungjawaban dari Presiden/ Mandataris mengenai pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan menilai pertanggungjawaban tersebut.
5. Mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden/mandataris sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara dan/atau Undang-Undang Dasar.
6. Mengubah undang-Undang Dasar.
7. Menetapkan Peraturan Tata Tertib Majelis.
8. Menetapkan Pimpinan Majelis yang dipilih dari dan oleh anggota.
9. Mengambil/memberi keputusan terhadap anggota yang

melanggar sumpah/janji anggota.

Kekuasaan dalam bahasa Inggris disebut *Power* merupakan *Great Authority* (Hornby, 1987, p. 654) atau dapat diartikan sebagai kewenangan yang sangat besar/terbesar. Hal ini dapat dilihat dalam beberapa Undang-Undang Dasar di negara lain seperti Cina, Venezuela dan Amerika Serikat yang menggunakan kata *power* sebagai kewenangan lembaga negaranya.

2. Tugas Dan Wewenang MPR Yang Diatur Dalam UUD Sesudah Perubahan UUD 1945.

Tugas dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat tidaklah banyak berkurang setelah perubahan UUD, akan tetapi dampaknya sangat besar terhadap lembaga MPR. Karena Majelis Permusyawaratan Rakyat kedudukannya sama dengan dengan lembaga negara yang lain<sup>1</sup>.

Hal yang sangat mendasar adalah dicabutnya kewenangan MPR dalam hal melaksanakan kedaulatan rakyat dan dicabutnya tugas untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Sehingga Majelis Permusyawaratan Rakyat tidaklah lagi menjadi lembaga tertinggi negara.

a. Tugas MPR Sesudah Amandemen UUD 1945

Dalam Perubahan UUD 1945, tugas dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat berubah. Dengan berubahnya konsep lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat maka berubah pula beberapa tugas dan wewenangnya. Tugas MPR setelah Amandemen UUD 1945 adalah :

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/ atau Wakil Presiden (Pasal 3 ayat 2 Perubahan III UUD 1945).

Tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hal ini adalah tugas formal atau upacara yang harus dilakukan jika

telah dipilih Presiden dan Wakil Presiden dalam Pemilihan Umum. Tugas MPR ini merupakan konsekuensi dari Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang mewajibkan Pemilihan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat. Melantik bukanlah wewenang dari MPR karena jika telah dipilih Presiden dan Wakil Presiden dalam Pemilihan Umum, maka kewajiban dari MPR adalah melantik Presiden dan Wakil Presiden RI. Sedangkan jika tidak ada yang mengesahkan maka Presiden dan Wakil Presiden terpilih akan cacat hukum karena belum dilantik oleh lembaga yang berwenang yang diberi kekuasaan untuk melantik. Dan apakah Majelis Permusyawaratan Rakyat melanggar Undang-Undang Dasar jika tidak mau melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih.

2. Melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003 (pasal I Aturan Tambahan Perubahan ke IV UUD 1945).

Tugas Majelis melakukan peninjauan materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan MPR merupakan tugas sementara yang dibebankan kepada MPR oleh Undang-Undang Dasar. Pasal I Aturan Tambahan menyatakan bahwa MPR harus “melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003” UUD 1945. Sementara disini terletak pada kalimat akan diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003, jika telah diambil putusnya maka tugas ini berakhir dengan sendirinya.

b. Wewenang MPR Sesudah Perubahan UUD 1945

Sedangkan wewenang Presiden RI dalam UUD 1945 maka bisa disimpulkan sebagai berikut:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar 1945. (Pasal 3 ayat 1 Perubahan Ke III UUD 1945).

2. Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD (Pasal 3 ayat 3 Perubahan ke III UUD 1945).

3. Memilih Presiden atau Wakil Presiden pengganti sampai terpilihnya Presiden dan atau Wakil Presiden sebagaimana mestinya. ( Pasal 8 ayat 3 Perubahan Keempat).

c. Tugas Dan Wewenang MPR Sesudah Undang-Undang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD Dan DPRD

Tugas Dan Wewenang yang dijelaskan diatas adalah Sesudah Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945. Tugas dan wewenang ini sebelum adanya undang-undang tentang susunan dan kedudukan anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Pada tanggal 9 Juli 2003 ([www.cetro.or.id](http://www.cetro.or.id)), telah disetujui undang-undang mengenai susunan dan kedudukan. Dan dalam undang-undang tersebut telah diatur mengenai tugas dan wewenang MPR, sebagai berikut:

a. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;

b. Melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum, dalam Sidang Paripurna MPR;

c. Memutuskan usul DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan untuk menyampaikan



penjelasan di dalam Sidang Paripurna MPR;

d. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya;

e. Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari;

f. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari dua paket 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 selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari;

g. Menetapkan Peraturan Tata Tertib dan kode etik MPR.

Tidak dijelaskan apa dan bagaimana perbedaan antara tugas dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal ini seharusnya dapat dihindari karena perbedaan akibat dari kedua kalimat tersebut sangatlah besar. Karena tugas mengandung kewajiban yang harus dilaksanakan. Sedangkan wewenang mengandung hak dan kekuasaan (lihat definisi operasional), sehingga perlu dipilah kembali mana yang merupakan tugas dan wewenang MPR.

1. Tugas MPR Setelah Undang-Undang Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR Dan DPRD

Jika dipilah maka tugas MPR dalam undang-undang susunan dan kedudukan adalah:

1. Melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum, dalam Sidang Paripurna MPR.

Melantik adalah tugas dari MPR. Karena melantik merupakan suatu kewajiban berdasarkan suara rakyat yang ada melalui Pemilihan Umum. Tugas ini sama dengan tugas yang ada dalam pasal 3 ayat 1 UUD 1945. Akan tetapi diperjelas mengenai waktunya yaitu pada Sidang Paripurna MPR.

2. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya.

Melantik Wakil Presiden adalah suatu kewajiban yang telah diatur dalam Undang-Undang Dasar, karena hal ini harus dilaksanakan dan tidak ada pilihan yang harus dipilih, sehingga ketentuan termasuk dalam kategori tugas.

Dari 2 tugas yang berada diatas maka dapat dianalisa bahwa tugas pertama sama dengan tugas yang diatur dalam perubahan. Sedangkan tugas kedua merupakan tugas yang ada setelah Sidang MPR terjadi. Jika sudah diputuskan dalam Sidang MPR, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Wakil Presiden menjadi Presiden dan hal inipun bersifat upacara belaka.

2. Wewenang MPR Setelah Undang-Undang Tentang Susunan Dan Kedudukan.

Tugas dan wewenang MPR setelah undang-undang susunan dan kedudukan, hampir sama dengan wewenang yang diatur sebelum adanya undang-undang mengenai susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Walaupun ada penambahan mengenai waktu dan kewenangan membuat peraturan tata tertib dan kode etik MPR.

Wewenang yang diatur dalam undang-undang tentang susunan dan kedudukan menyatu dengan tugas sehingga hasil pemilihannya adalah sebagai berikut:

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.

2. Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari.

Memilih adalah suatu kekuasaan dalam menentukan sesuatu. Sehingga memilih disini menjadi wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat. Walaupun kekuasaan memilih disini dibatasi oleh batasan waktu. Kekuasaan ini diatur untuk menghadapi beberapa keadaan yang tidak diinginkan.

3. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari dua paket 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 selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari.

Kewenangan ini terjadi jika Presiden dan Wakil Presiden berhenti bersamaan. Dan untuk mengisi kekosongan tersebut selama 30 hari Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan menjalankan tugas kepresidenan. Kemudian MPR harus bersidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden pengganti. Karena untuk mengadakan pemilihan umum tidak bisa dilakukan secara cepat. Maka dipilihlah Presiden dan Wakil Presiden dari partai politik yang mendapat suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya. Penyerahan kepada partai politik ini menggambarkan bahwa partai politik merupakan suara pemilih.

4. Menetapkan Peraturan Tata Tertib dan kode etik MPR.

Sudah merupakan hal yang wajar jika organisasi membuat peraturan untuk mengatur dirinya. Sehingga hal ini merupakan suatu hak dari Majelis

Permusyawaratan Rakyat. Dan hak ini merupakan kewenangan dari MPR.

Dari kewenangan yang ada diatas hal yang sudah pasti menjadi kewenangan adalah poin 1 dan 4. Sedangkan yang poin 2 dan 3 masih menjadi pertanyaan apakah tugas atau wewenang.

3. Pengaruh Perubahan Tugas dan Wewenang MPR dalam struktur Ketatanegaraan

Pengaruh Perubahan Tugas Dan Wewenang MPR Dalam Struktur Ketatanegaraan dapat dilihat pada beberapa skema dibawah ini yang menggambarkan kedudukan MPR dalam sistem Ketatanegaraan RI, didalam skema ini kedudukan lembaga negara digambarkan sebagai lembaga negara yang diam, akan tetapi jika sudah melaksanakan tugas dan wewenangnya maka hal ini berubah, bisa saja lembaga negara ada yang tidak sejajar kedudukannya.

1. Sesudah Undang-Undang Tentang Susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD Dan DPRD.

Dengan adanya UU No 31 tahun 2002 tentang Partai Politik (<http://www.dpr.go.id/humas/uuparpol>), UU No 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (<http://www.dpr.go.id/humas/uupemilu>). Ditambah dengan undang-undang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD maka terlihat jelas struktur ketatanegaraan yang hendak dibangun dalam di Indonesia. Adanya pimpinan MPR ditambah dengan adanya sekretariat jenderal yang tetap dalam MPR menambah kuat sistem tersebut. Walaupun didunia hanya dikenal sistem 1 kamar dan 2 kamar (Mulyono, 1985), maka Indonesia dikenal sistem baru yaitu sistem 3 kamar/trikameral.

Dalam tugas dan wewenang MPR yang diatur oleh undang-undang, MPR merupakan suatu lembaga tetap yang

mempunyai organ dan strukturnya tersendiri. Dapat diteliti bahwa struktur ketatanegaraan setelah undang-undang tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD disetujui sama dengan setelah Perubahan UUD 1945.

1. Undang-Undang Dasar sebagai pengejawantahan dari kemauan rakyat dan merupakan manifestasi kedaulatan rakyat.
2. MPR sebagai lembaga Negara yang terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah merupakan perwujudan dari lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Dan tidak mudah untuk mendudukan lembaga negara seperti lembaga MPR. Karena selain masih mempunyai tugas utama sebagai pembuat Undang-Undang Dasar. MPR masih mempunyai kewenangan sebagai lembaga yang mempunyai putusan final dalam memberhentikan Presiden. Jika diteliti dari segi tugas dan wewenang maka MPR merupakan lembaga yang tersendiri.
3. Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga pemegang kekuasaan legislatif.
4. Dewan Perwakilan Daerah sebagai representasi dari suara masyarakat di daerah.
5. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dalam Negara.

Bagan atau skema sesudah Perubahan ke 3 Undang-Undang Dasar 1945 :

1. Kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (Perubahan 3 UUD 1945)

2. MPR masih terdiri atas susunan DPR, Utusan Golongan dan Utusan Daerah sehingga secara komposisi MPR masih tetap sama akan tetapi sebagai lembaga negara tertinggi tidak bisa lagi karena dicabut kekuasaan itu sesuai dengan pasal 2 UUD 1945.

3. DPR sebagai lembaga pemegang kekuasaan legislatif.

4. BPK masih tetap sebagai Badan Pemeriksa Keuangan.

5. DPA masih tetap sebagai ada sebagai lembaga tinggi negara.

6. Mahkamah Agung masih tetap sebagai lembaga tinggi negara pemegang fungsi yudikatif.

7. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif.

Tapi ada kejanggalan pada perubahan ketiga UUD 1945 yaitu adanya DPD dimasukkan dalam UUD. Tetapi dalam lembaga MPR belum ada DPD sehingga hal ini menimbulkan kekurangan dari UUD 1945. Dan hal ini mengakibatkan kesulitan dalam merumuskan apa yang dimaksudkan dalam Undang-Undang Dasar. Sehingga menyulitkan secara teknis hukum.

Seharusnya hal ini tidak terjadi dalam hal Perubahan Undang-Undang Dasar. Karena Undang-Undang Dasar merupakan pedoman bernegara yang akan dipakai oleh kehidupan berbangsa dan bernegara.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada masa ini kedudukan lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengalami perubahan yang semula kedudukan sebagai lembaga Negara terlihat sederajat atau sama posisi dengan lembaga Negara lainnya, tapi pada masa inimenjadi lembaga tertinggi Negara yang walau bersidang hanya 11 hari selama kurun waktu 5 tahun tetap ada dan tetap eksis meski anggotanya praktis sudah

tidak ada di lembaga itu lagi. Mereka tetap menyanggah predikat anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Terlepas bagaimana kualitasnya, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah sebuah Lembaga Tertinggi Negara yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam Negara. Kewenangan dan kekuasaan yang demikian besar dan sah menurut konstitusi.

### Saran

Dalam pelaksanaannya pada masa kini Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) masih belum dapat sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat dan dalam komposisi dan keanggotaannya masih terdapat campur tangan dari Presiden, dan hal ini membuat kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tidak terlalu kuat. Perlu adanya suatu dasar hukum yang jelas terkait kewenangan MPR yang lebih efektif dan efisien sehingga memiliki daya guna dan manfaat yang jelas dan nyata untuk kemajuan negara Indonesia.

### DAFTAR PUSTAKA

- AS Hornby, *Advanced Learner's Dictionary Of Current English*, London: Oxford University Press, 1987.
- ASS Tambunan, *MPR Perkembangan Dan Pertumbuhannya Suatu Pengamatan Dan Analisis*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991.
- Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, Bandung: CV Armico, 1987.
- Bertrand Russel, *Sejarah Filsafat Barat, Dan Kaitannya Dengan Kondisi Sosio Politik Dari Zaman Kuno Hingga Sekarang*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.
- Doto Mulyono, *Kekuasaan MPR Tidak Mutlak*, Erlangga, Jakarta, 1985.
- Harun Al Rasyid, *Naskah UUD 1945 Sesudah Tiga Kali Diubah Oleh MPR*.

Harun Al Rasyid, *Pengisian Jabatan Presiden*, PT Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1999.

Hikam, AS, *Demokrasi dan Civil Society*, Jakarta: LP3S, 1999.

<http://www.dpr.go.id/humas/uuparpol.htm>

<http://www.dpr.go.id/humas/uupemilu.htm>

Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, disampaikan dalam Simposium Nasional yang diadakan oleh BPHN dan DEPKEH HAM, Bali, Juli 2003.

Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta: PT Bina Aksara, 1984.

Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan Dan Peradilan Administrasi*, Bandung: Alumni, 1981.

Munawir Sjadzali, *Islam Dan Tata Negara*, Jakarta: UI Press, 1993.

Sekretariat Jendral MPR RI, *Proses Reformasi Konstitusional : Sidang Istimewa MPR 1998*, Sekretariat Jendral, Cetakan 2, Jakarta, 2001.

Solly Lubis, *Ilmu Negara*, Bandung: Mandar Maju 2004.

Sri Soemantri, *Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Cet.4, Bandung:, Alumni, 1987.

Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, PT. Citra Aditya

WJS. Poerwadarminta, *Op.Cit*, hal.1094

[www.cetro.or.id](http://www.cetro.or.id)