

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENGEMBALIAN KEWENANGAN  
ISTIMEWA MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT MELALUI  
PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK  
INDONESIA TAHUN 1945**

**Putu Ayu Anastasia Wierdarini**

Jurusan Ilmu Hukum Universitas Pendidikan Ganesha

Email: putu.thesa@gmail.com

**Abstrak**

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 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 sangat terbatas dan lemah. Tulisan ini mengkaji secara yuridis bagaimana mengembalikan kewenangan istimewa yang dimiliki oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui perubahan UUD 1945. Sebuah metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*) digunakan untuk menganalisa permasalahan ini. Hasil kajian menunjukkan bahwa pengembalian MPR pada posisi utama dan vital dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah hal yang sangat penting, yakni melalui amandemen terhadap materi muatan UUD 1945 yang harus dilaksanakan secara berkesinambungan.

**Kata kunci:** Kewenangan Istimewa, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

**Abstract**

*The amendment of the Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 positioned the Majelis Permusyawaratan Rakyat no longer as the highest state institution and the highest sovereign of the people. This has implications for the authority of the Majelis Permusyawaratan Rakyat to have a strategic position, namely to UUD 1945, to stipulate GBHN, to elect the president and vice president through amendment of its authority to be very limited and weak. This paper examines jurisdictionally how to restore the privileges possessed by the Majelis Permusyawaratan Rakyat through the amendment of the UUD 1945. A normative legal research method with statute approach and conceptual approach is used to analyze this problem. The results of the study indicate that the MPR's repatriation in the main and vital position in the Indonesian state administration system is very important, namely through amendments to the material content of the UUD 1945 which must be implemented on an ongoing basis.*

**Keywords:** *pecial Authority, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Amendment of the UUD 1945*

## A. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Produk hukum yang dihasilkan oleh lembaga legislati di Indonesia kian meningkat seiring dengan berbagai masalah hukum yang semakin kompleks dan berkembang. Namun beberapa produk legislati sering tidak sejalan dengan jiwa kritis yang dimiliki oleh elemen-elemen masyarakat, sebagai contoh adalah Undang-Undang Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (selanjutnya disebut UU MD3) yang menuai banyak pro dan kontra. Dalam UU MD3, keempat lembaga tinggi negara diatur dalam satu undang-undang dimana secara yuridis formal keempat lembaga tersebut adalah memiliki kedudukan yang sama sebagai lembaga tinggi negara, yang sejak perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), terjadi perubahan yang fundamental bahwa MPR bukanlah lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara.

Sebelum perubahan UUD 1945, MPR merupakan lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang sangat besar namun kemudian berubah menjadi lembaga negara “biasa” dengan kedudukan sejajar dengan lembaga negara lainnya seperti DPR, Presiden dan MA. Setelah perubahan UUD 1945 ini pula, MPR yang semula memiliki kewenangan yang sangat besar, kini kewenangannya menjadi sangat berkurang, tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden, memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya secara mudah, dan menyusun Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Di Indonesia, kedaulatan rakyat yang dirumuskan dalam UUD 1945 sebelum perubahan diwujudkan melalui lembaga perwakilan yang terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Kedaulatan rakyat seringkali dipahami sebagai konsep politik semata, yang mana hal ini dapat membawa kepada pemahaman yang keliru, yaitu ketika prinsip kedaulatan rakyat dikonstruksikan ke dalam konsep perwakilan, diartikan bahwa kekuasaan rakyat dipandang berpindah kepada lembaga perwakilannya. Secara teoritis, pemahaman tersebut kurang tepat, karena kekuasaan tertinggi yang berada ditangan rakyat tidaklah hilang namun tetap ditangan rakyat dan lembaga perwakilan hanyalah sebagai organ yang melaksanakannya

Alasan yang menjadi dasar diperkuatnya amandemen UUD 1945 untuk mengembalikan kewenangan dasar dari MPR itu sendiri, yakni *pertama*, sistem *check and balances* antar lembaga negara belum berfungsi sebagaimana mestinya. *Kedua*,

kekuasaan eksekutif yang sedemikian besar tidak ada lembaga negara yang mengotrol. *Ketiga*, harus ada arah kebijakan pembangunan mendasar dan ideologis yang harus dilaksanakan oleh eksekutif dan *keempat* adanya hak istimewa yang dimiliki oleh MPR menjadikan MPR memiliki peranan yang sangat penting sebagai elemen pengimbang kekuasaan eksekutif melalui perubahan dalam UUD 1945 itu sendiri. Terjadinya reformasi hukum di Indonesia sejak tahun 1998, membawa semangat perubahan dalam praktek ketatanegaraan khususnya terkait perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan sebanyak empat (4) kali, yakni: *pertama*, perubahan pertama disahkan tanggal 19 Oktober 1999; *kedua*, perubahan kedua disahkan tanggal 18 Agustus 2000; *ketiga*, perubahan ketiga disahkan pada tanggal 10 November 2001; *keempat*, perubahan keempat disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002.

Perubahan UUD 1945 pada awal era reformasi, telah mengubah secara mendasar sistem ketatanegaraan Indonesia, termasuk mengenai MPR. Dengan perubahan konstitusi tersebut, tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat, artinya MPR tidak lagi sebagai sumber/lembaga/institusi kekuasaan negara yang tertinggi yang mendistribusikan kekuasaannya pada lembaga-lembaga negara yang lainnya.<sup>1</sup> Selain penurunan kedudukan dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara saja, perubahan konstitusi juga mengubah kewenangan MPR dalam bentuk pengurangan kewenangan sehingga menyebabkan MPR tidak sekuat seperti ketika UUD 1945 sebelum diubah. Perubahan UUD 1945 menyebabkan MPR tidak lagi berwenang mengeluarkan garis-garis besar daripada haluan negara dan tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Sebelum dilakukan perubahan atas UUD 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dikonstruksikan sebagai wadah penjelmaan seluruh rakyat yang berdaulat, tempat kemana Presiden harus tunduk dan mempertanggungjawabkan segala pelaksanaan tugas-tugas konstitusionalnya. Dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum diadakan perubahan itu, dinyatakan bahwa “*Presiden bertunduk dan bertanggungjawab kepada MPR*”. Dari konstruksi yang demikian, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat dipahami sebagai lembaga tertinggi negara dimana kedaulatan seluruh rakyat Indonesia terjelma. Oleh karena itu, segala ketetapan yang

---

<sup>1</sup> Ah. Mujib Rohmat, “Kedudukan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Era Reformasi,” *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. III, No. 2 Mei-Agustus 2016, hlm. 3.

dikeluarkannya mempunyai kedudukan lebih tinggi dari produk hukum yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga tinggi negara yang lain, seperti Presiden, DPR, ataupun Mahkamah Agung. Dengan demikian, Ketetapan MPR/S lebih tinggi kedudukannya daripada undang-undang ataupun bentuk-bentuk peraturan lainnya.<sup>2</sup>

Perubahan Konstitusi telah berselang selama 16 tahun yang lalu, dimana sekitar selang waktu 13 tahun setelah perubahan, muncul gagasan untuk mengembalikan fungsi/kedudukan MPR kembali sebagai lembaga tertinggi negara dan diberlakukannya kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai pedoman pembangunan nasional jangka panjang yang dibuat oleh MPR serta peningkatan peran dari lembaga MPR sendiri sebagai lembaga tinggi negara yang memiliki kewenangan istimewa dibandingkan dengan lembaga tinggi negara lainnya.

Sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia tidak terlepas dari politik hukum. Politik hukum merupakan cara untuk mencapai tujuan yang diharapkan Negara sebagaimana yang diamanatkan dalam preambule UUD 1945. Politik hukum menurut Padmo Wahjono yaitu sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Sedangkan menurut Satjipto Rahardjo, Politik Hukum merupakan aktifitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.<sup>3</sup>

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif dengan mengkaji suatu aturan-aturan hukum, prinsip-prinsip, dan doktrin-doktrin hukum untuk membahas permasalahan mengenai prinsip Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai sebuah *Constitutional State Organisation* dan politik hukum terkait pemberian kewenangan istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sebuah undang-undang tentang MPR sehingga menghasilkan suatu argumentasi hukum. Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan metode studi kepustakaan dengan mengumpulkan bahan hukum dan informasi yang berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier.<sup>4</sup> Bahan hukum utama yang menjadi landasan dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2004 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan terkait bahan hukum primer seperti hasil

---

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hlm. 33.

<sup>3</sup> Imam Syaukani & Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004, hlm.26

<sup>4</sup> Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo, 2016, hlm. 118.

penelitian dan pendapat para ahli hukum. Selanjutnya, dalam rangka mendapatkan pemaparan yang jelas, data tersebut kemudian disusun secara sistematis dan dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif

## 2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, penulis mengangkat dua permasalahan yang meliputi penerapan prinsip *constitutional organ* terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat dan penguatan MPR dalam sebuah perubahan UUD 1945?

## B. PEMBAHASAN

### 1. Prinsip Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebagai Sebuah *Constitutional Organ*

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

---

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

kedudukan organ-organ negara, mengatur hubungan antara organ-organ negara itu, dan mengatur hubungan organ-organ negara tersebut dengan warga negara.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup>

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:

- a. Menjaga kestabilan atau stabilitas keamanan, politik, hukum, HAM, dan budaya;
- 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.<sup>8</sup>

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,

---

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

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 119.

<sup>8</sup> Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Jakarta, 2016

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. 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. 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.<sup>9</sup>

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:

- 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.<sup>10</sup>

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

---

<sup>9</sup> Titik Triwulan Tutik, "Analisis Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPR RI Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 20 No. 1 Januari 2013.

<sup>10</sup> R. Nazriyah, "Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 47 No. 1 2017, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hlm. 3.

diartikan posisi MPR yang didasarkan pada fungsi utamanya, mengacu pada ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan atau pra amendemen, menetapkan, “MPR terdiri atas anggota-anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan 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.<sup>11</sup>

Berdasarkan Penjelasan, MPR sebagai penjelmaan rakyat dan dikaitkan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 pra amendemen, maka lahirlah doktrin supremasi MPR, sehingga kedudukan MPR adalah sebagai lembaga tertinggi. Tetapi setelah perubahan atau pasca amendemen 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.<sup>12</sup>

## **2. Penguatan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sebuah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945**

Politik hukum baru yang berisi upaya pembaruan hukum menjadi keharusan ketika pada tanggal 17 Agustus 1945, Indonesia diproklamasikan sebagai negara merdeka dengan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum dasarnya. Proklamasi kemerdekaan menuntut pembaruan atau penggantian atas hukum-hukum peninggalan zaman penjajahan Jepang dan Belanda, sebab dilihat dari sudut tata hukum maka

<sup>11</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi*, Malang: Setara Press, 2010, hlm. 152.

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 154.

proklamasi kemerdekaan merupakan tindakan perombakan secara total. Proklamasi kemerdekaan telah membawa Indonesia pada idealita dan realita hukum yang lain dari sebelumnya.<sup>13</sup> Dengan terjadinya perubahan struktur sosial setelah proklamasi kemerdekaan, politik hukum harus mengarah pada upaya penyesuaian dengan struktur yang baru, sebab hukum bukan bangunan yang statis melainkan bias berubah karena fungsinya untuk melayani masyarakat.<sup>14</sup>

Filosofi kewenangan dan status MPR dalam UUD 1945 (sebelum perubahan) tercermin dalam Pasal 1 ayat 2 yang berbunyi, “kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Kewenangan MPR lainnya adalah menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara, mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Berdasarkan isi yang tertuang dalam pasal tersebut sangatlah jelas mengenai posisi MPR yang sangat dominan dalam struktur ketatanegaraan Indonesia pada saat itu. Ketika MPR terbentuk seakan-akan kedaulatan rakyat itu diambil alih sepenuhnya oleh MPR dan MPR memegang *supreme power* dalam ketatanegaraan Indonesia.

Dalam kewenangan yang dimiliki oleh MPR yang terdapat dalam UUD 1945 sebelum perubahan yakni menetapkan GBHN. Secara umum, GBHN adalah merupakan haluan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat, yang mempunyai landasan idiil Pancasila serta UUD 1945 sebagai landasan konstitusional. Pengertian GBHN dapat dilihat dalam arti formal dan materil. Dalam arti formal, GBHN adalah merupakan salah satu tugas MPR menurut Pasal 3 UUD 1945 (Sebelum Perubahan). Secara yuridis formal, GBHN merupakan pokok-pokok daripada langkah-langkah yang harus dilaksanakan pemerintah. Dalam arti materil, GBHN merupakan wewenang MPR menurut Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (Sebelum Perubahan). GBHN harus benar-benar merupakan kehendak rakyat secara keseluruhan. Sebab itu, MPR mesti memperhatikan dinamika dalam masyarakat untuk menentukan haluan-haluan yang akan digunakan pada program dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan dan kecerdasan rakyat, dalam arah mencapai terwujudnya masyarakat adil dan makmur. Oleh karenanya, GBHN merupakan amanat rakyat yang telah disanggupi untuk melaksanakan secara jujur, murni dan

---

<sup>13</sup> Moh. Koesnoe, “Pokok Permasalahan Hukum Kita Dewasa Ini”, dalam Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo, 2011, hlm. 17.

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm. 18.

konsekuen. GBHN dapat berfungsi sebagai jaminan bahwa pertanggungjawaban Presiden kepada MPR dapat dinilai berdasarkan pelaksanaan GBHN itu sendiri.<sup>15</sup>

Dalam perubahan UUD 1945, terdapat perubahan yang mendasar terhadap kewenangan MPR. Fungsi MPR dalam wujud kewenangan atribusi menurut Pasal 3 UUD 1945 mencakup:

- a. Wewenang mengubah dan menetapkan UUD;
- b. Wewenang melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden; dan
- c. Wewenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Dikaitkan dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, dimana struktur keanggotaan MPR adalah seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah dengan struktur keanggotaan perwakilan yang berdiri sendiri itu, maka kedudukan MPR sebagai badan perwakilan yang dianut oleh UUD 1945 pasca amandemen bukan sistem bikameral akan tetapi sistem “trikameralisme”, yakni ada tiga badan perwakilan: DPR, DPD dan MPR.<sup>16</sup>

Dengan kedudukan MPR sekarang, perlu kajian mendalam dengan isu menjadikan kedudukan MPR sebagai “sidang gabungan” (*joint session*) dalam rangka sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) DPR dan DPD. Dikaitkan dengan kewenangan MPR (Pasal 3 UUD 1945, jika dikaji satu per satu secara ringkas seperti berikut ini:

- a. Wewenang mengubah dan menetapkan UUD, tampaknya berkenaan dengan mengubah dan menetapkan teks UUD (*textual amendment and renew*). Padahal bias terjadi perubahan UUD, tidak menyangkut perubahan teks, tetapi hanya perubahan isi UUD.
- b. Wewenang melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, jelas bahwa fungsi MPR disini lebih bersifat seremonial. Terlebih lagi fungsi ini dalam keadaan normal hanya akan berlangsung satu kali dalam masa jabatan MPR, yakni 5 (lima) tahun.
- c. Wewenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden ditentukan sangat restriktif (ketat), dalam Pasal 3 ayat (3) UUD 1945, dengan rumusan norma...”hanya dapat...”. Alasan pemberhentian diatur dalam Pasal 7A dan

---

<sup>15</sup> Budiman B. Sagala, *Tugas Dan Wewenang MPR*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982, hlm. 96-97.

<sup>16</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Op.cit*, hlm. 155.

prosedurnya diatur dalam Pasal 7B, dikenal dengan istilah *impeachment* yang melibatkan MK berkaitan kewajiban MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutus dugaan DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela...”(lihat juga Pasal 24C ayat 2 UUD 1945). Dari ketentuan itu, jelas fungsi MPR itu belum tentu dapat digunakan atau dijalankan dalam kurun waktu masa jabatan MPR, dah bahkan juga oleh MPR berikutnya.<sup>17</sup>

Merujuk kajian atas fungsi MPR berkaitan dengan pelaksanaan wewenang MPR itu, jelas dalam rangka memperkuat sistem perwakilan bikameral, maka tidak dapat lagi dipertahankan kedudukan MPR sebagai lembaga negara yang “mandiri”. Dalam menjawab isu *joint session*, MPR hanya sebagai forum sidang gabungan DPR dan DPD.

Setelah UUD 1945 diamandemen, MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara pemegang sepenuhnya kedaulatan rakyat. Sekalipun kedudukannya bukan lagi sebagai Lembaga Tertinggi Negara, pemberdayaan institusi kenegaraan ini dipandang penting karena hasil Sidang Umum MPR Tahun 1999 mengambil keputusan bahwa setiap tahun akan diselenggarakan Sidang Tahunan MPR.<sup>18</sup> Saat ini, peran MPR mengalami peningkatan dengan dihidupkannya kembali tradisi Sidang Tahunan MPR, meski hanya sebatas mendengarkan seharusnya, terhadap laporan-laporan tahunan yang diberikan oleh Lembaga-Lembaga Tinggi Negara, MPR memiliki peran untuk membahas sebagai dasar untuk melakukan perbaikan dan peningkatan kinerja Lembaga Tinggi Negara dalam kurun waktu satu tahun kedepan. Terhadap laporan tahunan Lembaga Tinggi Negara tersebut, MPR menyampaikan rekomendasi, sebagaimana tercantum dalam konsideran “menimbang” huruf c, Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2000. Cara yang demikian sangatlah penting sebagai bentuk kontrol dalam tingkat kelembagaan dan baik Presiden maupun Lembaga Tinggi Negara memberikan tanggapan dan penjelasan atas program tahunan yang telah dijalankan.

---

<sup>17</sup> *Ibid.*,

<sup>18</sup> H. M. Thalbah, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2001, hlm. 68.

Penguatan peran MPR sebagai lembaga negara yang memiliki posisi yang sangat penting agar menjadikan lembaga mempunyai kekuasaan yang dihormati dan disegani. Melalui beberapa pemikiran berikut ini:

- a. Sesungguhnya MPR tetaplah memiliki kewenangan-kewenangan penting di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pandangan bahwa MPR bukanlah lagi merupakan Lembaga Tertinggi Negara Pasca Amandemen UUD 1945 adalah suatu pandangan yang kurang tepat. Jika ditelaah dari kewenangan-kewenangan yang dimilikinya, MPR tetaplah mendapat kewenangan istimewa yang tidak dimiliki oleh lembaga negara lainnya. Hanya saja saat ini diperlukan upaya untuk meluruskan kembali persepsi tentang kedudukan MPR di dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Beberapa alasan untuk memperkuat keistimewaan yang sesungguhnya telah dimiliki oleh MPR tersebut diantaranya, MPR lah satu-satunya lembaga negara yang anggotanya terdiri dari seluruh anggota DPR dan seluruh anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum secara langsung oleh rakyat, dimana hal tersebut menunjukkan bahwa di dalam lembaga MPR berisikan wakil-wakil rakyat dan rakyatlah pemegang kedaulatan tertinggi di Indonesia.
- b. Karena di dalam lembaga MPR ini tempatnya berkumpul para wakil rakyat, maka hanya MPR lah yang diberikan mandat oleh UUD 1945 untuk mengubah dan menetapkan UUD 1945. Kewenangan ini tidak diberikan kepada lembaga negara lainnya, karena lembaga MPR dianggap sebagai representasi rakyat secara lengkap sekaligus merepresentasikan daerah sebagai suatu bagian dalam sistem pemerintahan di Indonesia. MPR diposisikan sebagai lembaga negara tertinggi oleh karena sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang membuat Hukum Dasar Negara Indonesia. Hal ini sejalan dengan asas hukum yang dikenal yakni *Lex superior derogate lex inferior*, artinya hukum yang dibuat oleh kekuasaan yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula. Dapat diartikan pula bahwa hukum yang lebih tinggi sudah selayaknya dibuat oleh lembaga yang memiliki kedudukan lebih tinggi pula.
- c. Walaupun dalam Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 sebelum perubahan, yang berbunyi, “kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” telah diubah dalam Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 setelah perubahan, yang berbunyi, “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Perubahan tersebut tidaklah serta

merta kemudian kedudukan MPR turun sejajar dengan lembaga negara lainnya. Namun tidak berarti pula dengan menempatkan MPR lebih tinggi dengan lembaga negara lainnya, kemudian negara kita menganut system *distribution of power* dimana seolah-olah kekuasaan yang dimiliki oleh lembaga lain diturunkan oleh kekuasaan MPR.

Upaya penguatan MPR selanjutnya adalah memberikan kewenangan untuk meminta dan menilai kinerja lembaga-lembaga negara, sebagai bentuk lembaga negara yang karena alasan diatas berkedudukan lebih tinggi dibandingkan lembaga negara lainnya. Adalah hal yang wajar pula apabila wakil rakyat dan wakil daerah yang dipilih oleh rakyat langsung diberi kewenangan untuk mendengar dan menilai laporan pertanggungjawaban kinerja masing-masing lembaga negara. Terkait hal ini sangatlah bijak jika dapat masing-masing lembaga menyampaikan pertanggungjawaban tahunannya kepada rakyat melalui wakilnya yang duduk di MPR dalam setiap Sidang Tahunan MPR.

Dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia dan dalam UUD 1945 sebelum amandemen, MPR adalah lembaga negara yang memiliki kedudukan dan kekuasaan yang tertinggi. Kekuasaannya tidak terbatas dan tidak ditetapkan secara limitatif yang bersumber pada Pasal 1 ayat (2) itu sendiri. Dengan demikian Majelis mempunyai kedudukan yang tertinggi diantara lembaga-lembaga negara lainnya. Majelis inilah yang mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, dimana Presiden kemudian dalam menjalankan tugasnya harus berdasarkan haluan-haluan negara menurut garis-garis yang telah ditetapkan oleh Majelis.

Presiden dan Wakil Presiden yang diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, ternyata baik pada MPRS masa Orde Lama maupun masa Orde Baru, semua anggotanya diangkat oleh Presiden. MPRS hanya berwenang menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara. Ini berarti, bahwa Presiden telah mencampuri bahkan membatasi wewenang MPRS. Ismail Suny menyebutnya sebagai “wewenang yang terbatas”, urusan-urusan intern Majelis banyak ditentukan oleh Presiden. Semua pimpinan MPRS dalam praktik adalah diangkat oleh Presiden sendiri. Dari praktik-praktik di atas maka semasa MPRS Orde Lama, Majelis bukan lagi sebagai lembaga negara yang tertinggi, MPRS mempunyai kedudukan di bawah Presiden. Para pimpinan MPRS yang diangkat adalah juga sebagai menteri yang memegang

departemen-departemen, ini berarti kekuasaannya jelas berada di bawah Presiden berdasarkan Pasal 17 UUD 1945. Dengan demikian, pada MPRS masa 1960 s.d. 1965 bukanlah Lembaga Tertinggi Negara, tetapi suatu Majelis yang kedudukannya di bawah Presiden.<sup>19</sup>

Dalam Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 (Sebelum Perubahan) menegaskan bahwa oleh karena MPR memegang kedaulatan negara maka kekuasaannya tidak terbatas. Sejalan dengan itu, dalam Ketetapan MPR nomor I/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat menyatakan, Majelis adalah penjelmaan seluruh Rakyat Indonesia dan merupakan Lembaga Tertinggi Negara pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan Rakyat. Kemudian Predikat MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara semakin dikukuhkan Tap MPR No III/MPR/1978 tentang Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara telah menentukan dan menempatkan kedudukan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara. Dalam hubungan ini Sri Soemantri mengatakan bahwa pemakaian istilah sebagai Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga Tinggi Negara kurang tepat. Sebab perkataan lembaga-negara adalah satu istilah yang mempunyai satu maksud dan pengertian. Istilah itu adalah padanan kata *political institution*. Dengan demikian seharusnya digunakan istilah Lembaga Negara Tertinggi dan Lembaga Negara Tinggi.<sup>20</sup>

Pada era reformasi yang telah bergulir pada tahun 1998, kemudian MPR bersidang untuk membahas tentang perubahan UUD 1945 yang secara berturut-turut dilakukan pada sidang pertama tanggal 19 Oktober 1999 yang mana membawa perubahan pertama terhadap UUD 1945, sidang kedua tanggal 18 Agustus 2000 dan membawa perubahan kedua UUD 1945, sidang ketiga pada tanggal 10 November 2001 untuk perubahan ketiga UUD 1945 dan terakhir untuk perubahan yang keempat UUD 1945 pada tanggal 10 Agustus 2002. Setelah melalui beberapa kali proses perubahan dan perubahan yang terakhir telah berjalan lebih dari 15 tahun lamanya, adalah hal yang mungkin untuk dilakukan perubahan kelima terhadap UUD 1945, terlebih lagi adanya wacana yang berkembang dalam rangka penguatan kewenangan MPR, mengembalikan kedudukan MPR sebagai sebuah lembaga tertinggi negara.

---

<sup>19</sup> Budiman B. Sagala, *Op.cit*, hlm. 77.

<sup>20</sup> Sri Soemantri, *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Cetakan Pertama, Bandung: Remadja Karya, 1985, hlm. 42.

Adapun cara yang dapat digunakan untuk mengubah UUD 1945 melalui jalan penafsiran, menurut K.C Wheare ada empat macam cara, yaitu melalui:<sup>21</sup>

- a. Beberapa kekuatan yang bersifat primer (*some primary forces*);
- b. Perubahan yang diatur dalam konstitusi (*formal amendment*);
- c. Penafsiran secara hukum (*judicial interpretation*); dan
- d. Kebiasaan dan kebiasaan yang terdapat dalam bidang ketatanegaraan (*usage and convention*).

Berkaitan dengan perubahan UUD 1945, setelah amandemen UUD 1945 kewenangan untuk melakukan hal tersebut masih dipegang oleh MPR. Kewenangan MPR ini terkait dengan prosedur perubahan konstitusional melalui formal amendment ialah perubahan konstitusional secara formal yang diatur dalam UUD 1945, sebagaimana tercantum dalam Ketentuan Pasal 37 UUD 1945, yaitu bahwa:<sup>22</sup>

- a. Pihak yang berwenang mengubah Undang-Undang Dasar 1945 ialah Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- b. Untuk mengubah Undang-Undang Dasar 1945, siding-sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua per tiga) dari seluruh anggota (quorum).
- c. Keputusan tentang perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah sah, apabila disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua per tiga) dari anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang hadir dan memenuhi quorum.

Setelah amandemen UUD 1945, perlu dipahami bahwa kedudukan MPR adalah sebagai lembaga permusyawaratan yang keanggotaannya terdiri dari DPR dan DPD. Dalam hal ini MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara serta tidak lagi sebagai pemegang kedaulatan rakyat tertinggi seperti yang diatur dalam UUD 1945 sebelum amandemen. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 1 ayat (2) amandemen UUD 1945 bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar. Dalam hal ini terjadi perubahan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang mengatur mengenai kedudukan lembaga-lembaga negara. Keinginan untuk mengembalikan kewenangan MPR seperti sebelum amandemen UUD 1945,

---

<sup>21</sup> Dahlan Thaib, Jazimhamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, cetakan kedua, 2001, hlm. 76.

<sup>22</sup> Sri Soemantri, *Undang-Undang Dasar 1945 Kedudukan dan Aspek-aspek Perubahannya*, Bandung: Unpad Press, 2000, hlm. 11.

tentu selaras dengan kepentingan untuk melakukan amandemen kelima terhadap UUD 1945, hal ini tentunya sangat berkaitan dengan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara menuju pemerintahan yang bersih dan demokratis.

### C. SIMPULAN

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa sepanjang sejarah perkembangannya MPR telah mengalami pasang surut. Di Indonesia, kedaulatan rakyat yang dirumuskan dalam UUD 1945 sebelum perubahan diwujudkan melalui lembaga perwakilan yang terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Melalui perubahan UUD 1945 pada awal era reformasi, telah mengubah secara mendasar sistem ketatanegaraan Indonesia, termasuk mengenai MPR. Dengan perubahan konstitusi tersebut, tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat, artinya MPR tidak lagi sebagai sumber/lembaga/institusi kekuasaan negara yang tertinggi yang mendistribusikan kekuasaannya pada lembaga-lembaga negara yang lainnya. Karena itulah saat ini, sangatlah diperlukan untuk mengembalikan posisi MPR pada posisi yang penting dan sangat vital dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yakni dengan melakukan amandemen terhadap UUD 1945 dan hal tersebut bukanlah suatu hal yang luar biasa, mengingat pengkajian terhadap materi muatan di dalam UUD 1945 perlulah dilakukan secara berkelanjutan.

### DAFTAR PUSTAKA

#### Buku:

Amiruddin. 2016. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo

Asshiddiqie, Jimly. 2011. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajagrafindo Persada

-----, 2011. *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers

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

Dahlan Thaib, Jazimhamidi dan Ni'matul Huda. 2001. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Cetakan Kedua, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada,

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

Syaukani, Imam dan Ahsin Thohari. 2004. *Dasar-dasar Politik Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada

Koesnoe, Moh. 2011. "Pokok Permasalahan Hukum Kita Dewasa Ini" dalam Moh. Mahfud M.D. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo

Sagala, Budiman B. 1982. *Tugas Dan Wewenang MPR*, Jakarta: Ghalia Indonesia

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

-----, 2000. *Undang-Undang Dasar 1945 Kedudukan dan Aspek-aspek Perubahannya*, Bandung: Unpad Press

Thalhah, H. M. 2001. *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press

**Jurnal:**

Ah. Mujib Rohmat, "Kedudukan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Era Reformasi", *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. III No. 2 Mei-Agustus 2016

Titik Triwulan Tutik, "Analisis Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPR RI Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 20 No. 1 Januari 2013

R. Nazriyah, “Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 47 No. 1 2017, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia

**Lain-Lain:**

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Jakarta, 2016