

**EKSISTENSI MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA
SUATU TINJAUAN YURIDIS KONSTITUSIONAL**

Oleh:

**Zainal Abidin Pakpahan, S.H., MH.
Dosen Tetap STIH Labuhanbatu
(zaepph@yahoo.com)**

ABSTRAK

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai sebuah nama dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia sudah ada sejak lahirnya negara ini. Pada awal disahkannya UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945 MPR memiliki posisi sebagai lembaga negara tertinggi. Sebagai lembaga negara tertinggi saat itu MPR ditetapkan dalam UUD 1945 sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Sebagai pemegang kedaulatan rakyat MPR mempunyai wewenang memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden untuk jangka waktu 5 (lima) tahun. Oleh karena mempunyai wewenang memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, maka MPR mempunyai wewenang pula memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden sebelum masa jabatannya berakhir apabila Presiden dan Wakil Presiden dianggap melanggar haluan negara.

Berubahnya kedudukan MPR memang sering diartikan salah baik yang terkait dengan eksistensi lembaga maupun Pimpinan MPR, ia juga berimplikasi kepada tugas dan wewenang MPR. Sebagai lembaga negara yang mempunyai eksistensi dalam sebuah bangunan negara, MPR secara konstitusional diberikan fungsi dan wewenang sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 ayat (1), (2), dan (3), dan Pasal 8 ayat (1), (2) dan (3) UUD Negara RI Tahun 1945. Meskipun sebatas yang tercantum dalam pasal-pasal dan ayat-ayat itu, fungsi dan kewenangan MPR sekarang, substansinya adalah menyangkut hal-hal yang sangat penting dan mendasar dalam kehidupan bernegara.

Kedudukan MPR setelah perubahan UUD 1945 adalah sebagai Lembaga negara sejajar dengan Lembaga Negara lainnya, tidak lagi sebagai Lembaga Tertinggi Negara. MPR yang sekarang bukan lagi sebagai satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Lembaga-lembaga Negara yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintahan (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) merupakan pelaksana kedaulatan rakyat yang harus tunduk dan bertanggung jawab kepada rakyat, karena lembaga-lembaga itu juga langsung dipilih oleh rakyat (Presiden, PDR, dan DPD).

Kata Kunci : Eksistensi, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Ketatanegaraan

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebelum mengalami perubahan, di dalam penjelasan umumnya antara lain menyebutkan bahwa, UUD 1945 adalah UUD yang

singkat, supel, dan rigid¹. Singkat; karena tidak banyak pasal dan ayatnya; supel, karena hanya memuat aturan-aturan yang pokok-pokok saja dan sekaligus terkandung sifat rigid di dalamnya, yaitu sulit diubah secara formal. Sebelum diubah, materi

¹ Istilah UUD 1945 Asli karena saat ini UUD 1945 sudah mengalami empat kali perubahan

muatan UUD 1945 terdiri dari Pembukaan dan Batang Tubuh yang memuat 16 bab dan 37 pasal, 4 aturan peralihan serta 1 (satu) aturan tambahan. Kemudian pasal-pasal tersebut dilengkapi dengan penjelasan yang berfungsi untuk menginterpretasikan isi dari batang tubuh tersebut. Adapun materi muatan yang terdapat dalam UUD 1945, beberapa di antaranya adalah mengatur kedudukan dan kekuasaan lembaga-lembaga negara, secara keseluruhan seperti: Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA).

Rumusan Pasal 1 ayat (2) naskah asli UUD 1945 mengatakan bahwa: "*Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Pemusyawaratan Rakyat*", namun setelah reformasi dan dilakukan Perubahan terhadap UUD 1945 Pasal 1 ayat (2) ini rumusannya berubah menjadi: "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*", ini berarti rumusan pasal tersebut telah mengubah kedudukan MPR yang semula merupakan Lembaga Tertinggi Negara yang melaksanakan

sepenuhnya kedaulatan rakyat menjadi Lembaga Tinggi Negara atau lazim disebut sebagai Lembaga Negara saja.

Kedudukan MPR setelah perubahan UUD 1945 adalah sebagai Lembaga negara sejajar dengan Lembaga Negara lainnya, tidak lagi sebagai Lembaga Tertinggi Negara. MPR yang sekarang bukan lagi sebagai satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Lembaga-lembaga Negara yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintahan (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) merupakan pelaksana kedaulatan rakyat yang harus tunduk dan bertanggung jawab kepada rakyat, karena lembaga-lembaga itu juga langsung dipilih oleh rakyat (Presiden, PDR, dan DPD).

Perubahan kedudukan MPR yang semula sebagai Lembaga Tinggi Negara menjadi Lembaga Negara yang sejajar dengan Lembaga Negara lainnya (Presiden, DPR, DPD, MA dsb), merupakan penegasan bahwa Negara Indonesia tidak lagi menganut sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*), namun pemisahan kekuasaan (*seperation of power*). Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 yang telah menganut teori "pemisahan kekuasaan" (*seperation of power*), berarti dengan begitu maka prinsip

supremasi MPR telah berganti dengan prinsip keseimbangan antar lembaga negara (*checks and balances*). Dengan prinsip *checks and balances*, maka antar lembaga negara bisa saling mengawasi dan mempunyai hubungan yang bersifat horizontal².

Dari lembaga-lembaga negara tersebut, menurut Jimly Ashiddiqie, hanya MPR saja bersifat khas Indonesia. Lima lainnya berasal dari cetak biru kelembagaan yang dicontoh dari zaman Hindia Belanda. DPR dapat dikaitkan dengan sejarah '*Yolksraad*' (Dewan Rakyat), Presiden adalah pengganti dari lembaga negara '*Gavernuur General*', Mahkamah Agung sendiri berkaitan dengan '*Landraat*' dan '*Raad van Justice*' di Hindia Belanda, serta '*Hogeraad*' yang ada di Negeri Belanda. Sedangkan BPK berasal dari '*Raad van Rakenkamer*' dan DPA berasal dari '*Raad van NederlendscheIndie*' yang ada di Batavia atau '*Raad van State*' yang ada di Negeri Belanda, sedangkan MPR tidak ada contoh sebelumnya, kecuali yang ada di lingkungan negara-negara komunis yang menerapkan sistem partai tunggal, dimana kedaulatan rakyat disalurkan ke dalam pelebagaan

Majelis Rakyat yang tertinggi (*Supreme People's Council*) seperti di Uni Soviyet dan RRC³.

Selama diberlakukannya UUD 1945, ada yang menarik dengan struktur ketatanegaraan Republik Indonesia, yaitu tentang keberadaan MPR. Dimana dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dikatakan: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat" Ketentuan tersebut secara otomatis menempatkan MPR sebagai satu-satunya lembaga pemegang kedaulatan rakyat atau dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, berbeda dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Dengan kata lain, MPR RI didaulat sebagai Lembaga Tertinggi Negara. Sebagai Lembaga Negara, MPR dipandang sebagai lembaga negara yang memiliki otoritas untuk menafsirkan konstitusi (UUD 1945) dan membagi-bagikan kekuasaan negara yang diamanatkan rakyat melalui pemilihan umum kepada lembaga tinggi negara lain yang ada di bawahnya. Namun dalam perjalanan bangsa Indonesia, terutama pada masa Orde Baru, seringkali UUD 1945 tidak ditaati terutama oleh pemerintah.

² Moh. Mahfud MD, "*Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*" (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), Cet ke 1, Hal. 31

³ Jimly Asshiddiqie, "*Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*", (Jakarta: Konstitusi Press, 2005.), Cet. I, Hal. 37

Berbagai penyimpangan muncul seperti pembagian kekuasaan yang tumpang tindih, bahkan biasa dikatakan kacau-balau karena dominannya peran pemerintah dalam melakukan intervensi, bahkan mengambil alih tugas, wewenang dan fungsi lembaga-lembaga lainnya. *Azas lex superior derogate legi inferiori* dalam pembuatan perundang-undangan seringkali tidak diindahkan⁴, sehingga terjadi tumpang-tindih peraturan yang lebih rendah dengan peraturan yang lebih tinggi. Walaupun pada Pasal 37 UUD 1945 memberi peluang untuk mengubah (amandemen) UUD 1945, namun pemerintah Orde Baru terkesan mengenyampingkan hal tersebut dengan alasan melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Dengan pengertian bahwa UUD 1945 adalah amanat para pendiri bangsa yang harus dijaga dan dihormati (disakralkan) sehingga tidak boleh dikutak-katik. Hal ini dapat dilihat dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1983 jo Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983. Namun setelah berakhirnya pemerintahan Orde Baru, 21 Mei 1998, dan bergulirnya Era Reformasi, berbagai elemen masyarakat menuntut adanya

perubahan terhadap UUD 1945. Tuntutan itu muncul sebagai reaksi atas dominannya kekuasaan eksekutif (*executive heavy*) dalam bingkai UUD 1945, tidak adanya *check and balances* antar lembaga negara serta beragamnya tafsir terhadap bunyi pasal dalam UUD 1945. Selain itu, banyak persoalan ketatanegaraan Indonesia yang tidak ditemukan jawabannya karena desain UUD 1945 sangat simpel.

Setelah terjadi Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang dimulai sejak tahun 2000 hingga tahun 2002 dengan diawali tuntutan reformasi di segala bidang, membawa dampak pula pada perubahan struktur organisasi kenegaraan Republik Indonesia. Struktur ketatanegaraan yang semula terbagi dalam lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara menjadikan tidak adanya lembaga tertinggi negara. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang semula berposisi sebagai lembaga tertinggi negara menjadi sama posisinya dengan lembaga-lembaga negara yang lain. Kesamaan posisi dari lembaga-lembaga negara yang ada menunjukkan adanya kewenangan satu dengan yang lain pada tugasnya masing-masing yang tidak dapat saling menjatuhkan satu terhadap yang

⁴ Sudikno Mertokusumo, "Penemuan Hukum", (Yogyakarta: Liberty, 2009), Cet ke-9, Hal. 8

lain. Dalam posisi yang demikian nampaknya kewenangan MPR menjadi lebih sempit dan kurang strategis serta sangat terbatas, karena apa yang menjadi kewenangannya ditegaskan dalam beberapa pasal yang ada dalam Perubahan UUD 1945 hanyalah satu kewenangan rutin yang dilakukan sekali dalam lima tahun sebagai kewenangan penetapan semata, sedangkan kewenangan yang lain berupa kewenangan insidental yang muncul seandainya ada kejadian-kejadian yang sifatnya penyimpangan.

Perubahan yang menyangkut khusus tentang MPR, berimplikasi pula pada berkurangnya kewenangan lembaga tersebut, di antaranya adalah kewenangan dalam hal memilih presiden dan wakil presiden. Menurut Pasal 3 UUD 1945, MPR hanya berwenang: mengubah dan menetapkan UUD; melantik presiden dan/atau wakil presiden; memberhentikan presiden dan/ atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut UUD; Mengingat kecilnya peran MPR, muncul berbagai pemikiran untuk tidak melembagakan MPR sebagai organisasi tersendiri. Dengan demikian, MPR hanya sebagai sidang gabungan (*joint session*) antara DPD dan DPR. Dengan demikian, MPR tidak akan mempunyai pimpinan tersendiri dan lembaga ini tidak ada

bila tidak ada gabungan tersebut. Keberadaan MPR berdasarkan perubahan UUD 1945 sebagai sebuah lembaga negara kemudian dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi tidak jelas. Hal tersebut memunculkan berbagai perdebatan tentang sistem badan perwakilan yang dianut Indonesia yaitu, *unikameral*, *bikameral* atau *trikameral*. Sedangkan menyangkut keberadaannya sebagai sebuah lembaga Negara yang berdiri sendiri juga patut diperdebatkan⁵.

1.2 Perumusan Masalah

1. Bagaimana susunan, kedudukan, tugas dan wewenang MPR sebelum perubahan UUD 1945 ?
2. Bagaimana susunan, kedudukan, tugas dan wewenang MPR setelah perubahan UUD 1945 ?

II. PEMBAHASAN

2.1 Tugas dan Wewenang MPR Menurut UUD 1945 Sebelum Perubahan

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai sebuah nama dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia sudah ada sejak lahirnya negara ini. Pada awal disahkannya UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945 MPR memiliki posisi

⁵ Moh. Mahfud MD, *Op.Cit*, Hal. 68

sebagai lembaga negara tertinggi. Sebagai lembaga negara tertinggi saat itu MPR ditetapkan dalam UUD 1945 sebagai pemegang kedaulatan rakyat⁶. Sebagai pemegang kedaulatan rakyat MPR mempunyai wewenang memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden untuk jangka waktu 5 (lima) tahun. Oleh karena mempunyai wewenang memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, maka MPR mempunyai wewenang pula memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden sebelum masa jabatannya berakhir apabila Presiden dan Wakil Presiden dianggap melanggar haluan negara.

Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan menyatakan bahwa MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang⁷. Dari ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 ini dapat dikatakan bahwa MPR merupakan perluasan dari DPR setelah ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Namun demikian ketentuan

Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 ini juga menimbulkan pertanyaan dikarenakan dalam penjelasan UUD 1945 tidak diuraikan secara jelas, sehingga pertanyaan yang muncul adalah apa yang dimaksud dengan daerah-daerah dan golongan-golongan. Tidak ada satu pasal pun dalam UUD 1945 yang menjelaskan hal tersebut, namun dalam Penjelasan Pasal 2 UUD 1945 hanyalah menjelaskan tentang golongan-golongan yang diuraikan sebagai berikut: Maksudnya ialah supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis, sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat. "Yang disebut golongan-golongan ialah badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja dan lain-lain badan kolektif. Aturan demikian memang sesuai dengan aliran zaman. Berhubung dengan anjuran mengadakan sistem koperasi dalam ekonomi, maka ayat ini mengingat akan adanya golongan-golongan dalam badan-badan ekonomi." Menurut Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan dinyatakan bahwa MPR menetapkan UUD dan garis-garis besar dari pada haluan negara. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan tersebut dapat diketahui siapa saja

⁶ M. Solly Lubis, "*Serba-Serbi Politik Dan Hukum*", edisi 2 (Jakarta: PT. Sofmedia, 2011), Cet ke-1, Hal. 86

⁷ Juniarto, *Op.Cit.*, Hal. 46

anggota MPR itu dan apa kewenangan MPR itu, namun dari kedua pasal tersebut belumlah nampak kedudukan MPR itu sendiri. Hal ini akan nampak bila dikaitkan dengan ketentuan pasal-pasal UUD 1945 yang lain, antara lain:

- Pasal 6 ayat (2) yang menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara yang terbanyak.
- Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Dalam periode ini, MPR hasil pemilu 1997, setelah melakukan sidang umum maret 1998, juga mengadakan sidang istimewa⁸ pada november 1998 tetapi hasil pemilu 1971,1977, 1982, 1987, 1992 hanya bersidang satu kali (satu kali bukan berarti satu hari tetapi satu masa persidangan yang memakan waktu

berbulan-bulan, mulai dari persiapan samapai sidang pleno penutupan). Sidang MPR merupakan pelaksanaan kedudukan, tugas, dan wewenang MPR. Ketentuan ini tercantum dalam ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1999 tentang peraturan tat tertib, dalam Bab II nya diatur tentang kedudukan, tugas, dan wewenang MPR, sebagai berikut:

1. Pasal 2 (Kedudukan)

Majelis adalah penjelmaan seluruh rakyat indonesia dan merupakan lembaga tertinggi negara, pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat.

2. Pasal 3 (Tugas)

Majelis mempunyai tugas: 1). Menetapkan Undang-Undang Dasar, 2). Menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara. 3). Memilih dan mengangkat periden dan wakil presiden.

3. Pasal 4 (Wewenang) Majelis memiliki wewenang:

- a) Membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga-lembaga negara yang lain, termasuk penetapan GBHN yang pelaksanaannya ditugaskan kepada presiden/mandataris.
- b) Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan majelis.

⁸ Sidang istimewa di era reformasi terjai tahun 2001 ketika presiden abdurrahman wahid (Gus Dur) dianggap terlibat dalam kasus penyimpangan/penyalahgunaan dana BULOG sebesar 45 Milyar dan bantuan Sultan Brunei yang kemudian membuatnya di impeacment MPR dan digantikan Megawati. Sidang istimewa adalah: 1). Sidang yang diselenggarakan majelis selain sidang Umum dan sidang Tahunan. 2). Sidang yang diselenggarakan majelis atas permintaan DPR untuk meminta dan menilai pertanggung jawaban presiden atas pelaksanaan putusan majelis, 3). Sidang yang diselenggarakan majelis untuk mengisi lowongan jabatan presiden dan/wakil presiden berhalangan tetap. Di kutip melalui Buku Abdi Yuhana, "Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945". Hal. 86

- c) Menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat presiden dan wakil presiden.
- d) Meminta dan menilai pertanggung jawaban presiden/mandataris mengenai pelaksanaan garis-garis besar dari pada haluan negara dan menilai tanggung jawab tersebut.
- e) Mencabut mandat dan memberhentikan presiden dalam masa jabatannya apabila presiden/mandataris sungguh-sungguh melanggar garis-garis dari pada haluan negara dan/atau Undang-Undang Dasar.
- f) Mengubah Undang-Undang Dasar.
- g) Menetapkan peraturan tata tertib majelis.
- h) Menetapkan pimpinan majelis yang dipilih dari dan oleh anggota.
- i) Mengambil/memberi keputusan terhadap anggota yang melanggar sumpah/janji anggota.

Disamping itu dalam rangka menjlankan kedaulatan rakyat tersebut MPR mempunyai tuga dan wewenang . tugas dan wewenang tersebut diatur didalam pasal 3 dan pasal 6 ayat (2) UUD 1945 serta pasal 3 ketetapan

MPR No. 1/MPR/1983, tugas itu meliputi:

1. Menetapkan UUD;
2. Menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara;
3. Memilih dan mengangkat presiden dan wakil presiden.

Ketentuan kedudukan, tugas, dan wewenang MPR seperti tersebut diatas adalah pengejawantahan pasal 3 UUD 1945 serta ketentuan dalam penjelasan tentang UUD RI, menjelaskan sistem pemerintahan negara, bagian III berbunyi sebagai berikut: kekuasaan negara yang tertinggi ditangan majelis permusyawaratan rakyat (*die gesamte staatsgewalt liegt alien bei der majelis*)⁹.

Dengan demikian nampaklah bahwa MPR menurut UUD 1945 sebelum perubahan merupakan lembaga negara tertinggi dalam susunan ketatanegaraan Republik Indonesia. Bahkan Penjelasan UUD 1945 dalam Sistem Pemerintahan Negara angka Romawi III dinyatakan bahwa "Kekuasaan negara tertinggi ada di tangan MPR. Kedaulatan rakyat dipegang oleh badan bernama MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Majelis ini menetapkan

⁹ B.N. Marbun, DPR-RI Pertumbuhan dan cara kerjanya, edisi revisi, (Jakarta: depertemen pendidikan dan kebudayaan), 2000, Hal. 46-47.

Undang-Undang Dasar (UUD) dan menetapkan garis-garis besar haluan negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (wakil Presiden). Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis. Ia adalah 'mandataris' dari majelis, ia wajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak 'neben', akan tetapi 'untergeordnet' kepada Majelis". Sebagai lembaga negara tertinggi menjadikan kekuasaan MPR berada di atas segala kekuasaan lembaga-lembaga negara yang ada di negara Republik Indonesia. Hal ini sebenarnya dapat dipahami, sebab MPR merupakan pemegang kedaulatan rakyat Republik Indonesia, dan sejak didirikan oleh *founding fathers* Republik Indonesia memanglah dikonstruksikan sebagai negara demokrasi, yaitu bahwa negara dimana kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat. Kekuasaan rakyat inilah yang dijelmakan MPR. Oleh karenanya seluruh anggota MPR merupakan wakil-wakil rakyat sebagai

penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dari Sabang sampai Merauke.

Dalam struktur ketetanearaan Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam UUD 1945 sebelum perubahan, MPR sebagai lembaga negara tertinggi menetapkan kebijakan tentang garis-garis besar dari pada haluan negara¹⁰, dan melalui garis-garis besar dari pada haluan negara ini pemerintahan dijalankan. Garis-garis besar dari pada haluan negara merupakan pedoman pemerintah (Presiden) dalam menjalankan roda pemerintahan. Jadi Presiden dalam menjalankan pemeritahan berpedoman pada garis-garis besar haluan negara yang ditetapkan oleh MPR. Apabila Presiden melanggar garis-garis besar haluan negara yang ditetapkan oleh MPR, maka Presiden dapat diberhentikan oleh MPR. Hal ini dianggap wajar sebab Presiden adalah mandataris MPR, maksudnya MPR memberikan mandat kepada Presiden untuk menjalankan pemerintahan, bila Presiden melanggar mandat yang diberikan oleh rakyat maka rakyat dapat memberhentikan Presiden.

Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga yang dilontarkan oleh Ir. Soekarno pada

¹⁰ Pasal 3 UUD 1945: "Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar dari pada haluan negara".

pidatonya tanggal 1 Juni 1945, sebuah keinginan untuk menjelmakan aspirasi rakyat di dalam bentuk yang berupa perwakilan yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat¹¹. Soepomo juga mengemukakan gagasannya yang mendasarkan pada prinsip musyawarah dengan istilah "Badan Permusyawaratan" pada dasar Indonesia merdeka. Indonesia yang akan berdiri tidak bersistem individualisme seperti pada negara-negara Barat, tetapi berdasar pada kekeluargaan. Kekeluargaan yang dimaksudkan Soepomo yakni bahwa warganegara merupakan bagian yang tak terpisahkan dengan pemegang kekuasaan di dalam negara atau dengan istilah "manunggale kawulo gusti". Warga negara tidak dalam kedudukan bertanya apa hak saya dengan adanya negara tetapi yang harus selalu ditanyakan adalah apa kewajiban saya terhadap negara. Dalam konstruksi yang demikian diharapkan dalam penyelesaian masalah-masalah yang terjadi dalam negara akan diselesaikan atas dasar kebersamaan dan musyawarah antara rakyat dengan penguasa, dan badan permusyawaratan sebagai wakil-wakil rakyat yang paling berperan dalam hal ini, sedangkan kepala negara akan

senantiasa mengetahui dan merasakan keadilan rakyat dan cita-cita rakyat¹².

2.2 Tugas dan wewenang MPR Pasca Perubahan UUD 1945

Salah satu alasan perlunya diadakan perubahan terhadap UUD 1945 adalah karena kekuasaan tertinggi itu di tangan MPR dan adanya kekuasaan yang sangat besar pada Presiden sehingga *prinsip checks and balances* tidak dapat dijalankan. Perubahan UUD 1945 itu diantara mempunyai tujuan untuk menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan negara, kedaulatan rakyat dan penegasan pembagian kekuasaan pemerintahan.

Untuk menjamin terlaksananya kedaulatan itu, maka UUD Negara RI Tahun 1945 (hasil Perubahan) mengatur pemilihan Presiden secara langsung dan menegaskan pembagian kekuasaan yang dianut dalam UUD ini dengan sistem pemisahan kekuasaan (*seperation of power*), bukan lagi dengan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Hal itu dimaksudkan untuk menjamin terlaksananya *prinsip checks and balances* sehingga antar lembaga negara itu mempunyai kedudukan yang seimbang dan dapat saling

¹¹ Samsul Wahidin, "MPR RI dari Masa ke Masa", (Jakarta: Bina Aksara, 1986), Hal. 69.

¹² *Ibid*, Hal. 71 - 72.

mengawasi sehingga kedudukan lembaga-lembaga negara itu saling kuat (terutama MPR dan Presiden)¹³. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka sistem supremasi MPR sudah tidak ada lagi. Sedangkan mengenai pemilihan Presiden secara langsung yang diatur dalam perubahan UUD 1945 itu berimplikasi terhadap tugas dan wewenang MPR. Tugas dan wewenang MPR dalam UUD Negara RI Tahun 1945 (hasil perubahan) diatur dalam Pasal 3 yang berbunyi¹⁴:

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/ atau Wakil Presiden.
- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/ atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Selain itu tugas dan wewenang MPR juga diatur Pada pasal 8 ayat (2) dan ayat (3). Adapun bunyi dari pasal tersebut adalah:

(1) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya Dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.

(2) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama. Selambat-lambatnya tigapuluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai akhir masa jabatannya.

Dari pasal 3 dan pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) tersebut dapat dilihat

¹³ Abdy Yuhana, S.H, M.H, “Sistem Ketatanegaraan indonesia pasca perubahan UUD 1945 (Sistem perwakilan di indonesia dan masa depan MPR RI)”, (Bandung: Fokusmedia, 2007), Cet ke-1, Hal. 121

¹⁴ Pasal 3 ayat (2) UUD 1945 Perubahan: “Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden”.

secara jelas tugas dan wewenang MPR yang meliputi:

- a) Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar (pasal 3 ayat (1));
- b) Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden (pasal 3 ayat (2));
- c) Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD (pasal 3 ayat (3));
- d) Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden (pasal 8 ayat (2));
- e) Memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya sampai berakhir masa jabatannya, jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan (pasal 8 ayat (3)).

Menurut UUD Negara RI Tahun 1945 (hasil perubahan) MPR tidak lagi menetapkan garis-garis besar haluan negara dan tidak

berwenang memilih dan mengangkat presiden. Hubungan MPR terhadap Presiden dan kaitannya pemilihan hanya sebatas mempunyai wewenang untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat. Sedangkan penghapusan wewenang MPR menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) itu sejalan dengan perubahan sistem hubungan antara MPR dengan Presiden. Menurut UUD Negara RI Tahun 1945 (hasil perubahan) Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat (*direct popular vote*), yang meniadakan hubungan tanggung jawab Presiden kepada MPR. Dengan begitu GBHN sebagai pengukur pertanggungjawaban Presiden tidak diperlukan lagi.

Ad. a) Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar

Wewenang MPR untuk mengubah dan menetapkan UUD ini diatur secara lebih tegas, karena sebelum perubahan UUD 1945 wewenang untuk mengubah UUD dasar itu diatur secara implisit yang diinterpretasikan dari pasal 3 tentang wewenang menetapkan UUD dan pasal 37 tentang mekanisme perubahan UUD. Menurut UUD Negara RI

Tahun 1945 (hasil perubahan) wewenang MPR untuk mengubah dan menetapkan UUD dirumuskan dalam satu ayat, yaitu pasal 3 ayat (1). Perumusan mengenai wewenang MPR untuk mengubah UUD yang diatur secara tegas dalam UUD Negara RI Tahun 1945 itu dimaksudkan untuk memberikan fungsi konstitusi yang penuh kepada lembaga ini.

Pasal 3 ayat (1) yang berbunyi: “*Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar*”. Rumusan yang demikian, mempunyai makna bahwa wewenang untuk menetapkan UUD merupakan tindakan yuridis sebagai tindak lanjut setelah dilakukan perubahan terhadap UUD 1945. Wewenang menetapkan UUD ini hanya mempunyai makna tunggal yaitu merupakan tindak lanjut dari wewenang mengubah, tidak lagi mempunyai makna menetapkan UUD dasar untuk mengatasi sifat kesementaraannya.

Sebagai konsekuensi wewenang mengubah dan menetapkan UUD yang diatur dalam UUD Negara RI Tahun 1945, maka dalam UUD ini juga diatur mengenai mekanisme perubahan terhadap UUD. Mekanisme perubahan terhadap UUD Negara RI Tahun 1945 diatur dalam Pasal 37. Adapun mekanisme yang diatur dalam pasal 37 adalah sebagai berikut:

- (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
- (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis

- Permusyawaratan Rakyat dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (5) Khusus mengenai bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Dari mekanisme yang diatur dalam pasal 37 tersebut dapat dilihat bahwa UUD Negara RI Tahun 1945 juga mempunyai sifat yang flexible karena dapat diubah oleh MPR, tidak harus dengan referendum. Prosedur perubahannya pun tidak begitu sulit, hanya harus dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari seluruh MPR dan harus disetujui sekurang-kurangnya 50% ditambah satu anggota MPR. Namun, saja ada beberapa hal yang secara tegas tidak dapat dilakukan

perubahan, yaitu terhadap pembukaan UUD 1945 dan terhadap bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pembukaan UUD 1945 yang merupakan dasar kaidah hukum yang fundamental memuat dasar filosofis dan dasar normatif yang mendasari seluruh pasal-pasal dalam UUD 1945. Pembukaan UUD 1945 juga mengandung staatsidee (ideologi) berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka jika pembukaan UUD 1945 itu diubah, berarti sama hal membubarkan Negara Indonesia. Sedangkan mengenai bentuk negara kesatuan yang tidak dapat dilakukan perubahan, karena hal itu sesuai dengan jiwa dan kepribadian bangsa Indonesia untuk hidup bersatu dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ad. b) Melantik Presiden dan/ atau Wakil Presiden

Menurut ketentuan UUD Negara RI tahun 1945 (hasil perubahan) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat (Pasal 6A).

Sehingga wewenang MPR untuk memilih dan mengangkat Presiden dan/atau Wakil Presiden sudah tidak ada lagi. Karena dipilih secara langsung oleh rakyat, maka Presiden juga tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR, namun langsung bertanggung jawab kepada pemilihnya yaitu rakyat. Sejalan dengan itu, maka wewenang MPR untuk menetapkan GBHN sebagai bentuk pertanggungjawaban Presiden kepada MPR juga telah dihapus.

Penghapusan terhadap wewenang MPR untuk menetapkan GBHN sebagai bahan pengukur pertanggungjawaban Presiden, terkait dengan sistem hubungan antara Presiden dengan MPR, dimana Presiden harus tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR, merupakan suatu langkah untuk menegaskan sistem pemerintahan yang dianut menurut UUD Negara RI Tahun 1945 yaitu sistem Presidensiil. Presiden yang harus tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR (parlemen)

merupakan salah satu ciri dalam sistem parlemen, yang hal ini menunjukkan kedudukan eksekutif lebih lemah dari pada parlemen, padahal dalam sistem presidensiil itu kedudukan eksekutif dan legislatif itu harus sama-sama kuat. Di satu sisi Presiden selain sebagai Kepala Negara sekaligus sebagai Kepala Pemerintahan merupakan satu ciri dalam sistem pemerintahan presidensiil, sehingga dalam keadaan yang demikian tidak dapat dikatakan Indonesia itu menganut sistem pemerintahan presidensiil, akan tetapi dikatakan sebagai sistem presidensiil yang semu/tidak murni (*quasi presidensiil*) atau juga bisa disebut "*quasi parlementer*" dan adapula yang mengatakan sistem supremasi MPR. Namun setelah Peubahan UUD 1945 sistem pemerintahan presidensiil itu dianut secara murni atau utuh, karena Presiden dipilih langsung oleh rakyat sehingga ia tidak lagi tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR, akan tetapi bertanggung jawab langsung

kepada pemilihnya yaitu rakyat.

Hubungan antara Presiden dan/atau Wakil Presiden dengan MPR yang masih ada adalah hanya sebatas bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terpilih itu sebelum memangku jabatannya bersumpah menurut agamanya, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 9 ayat (1)). Lebih lanjut Pasal 9 ayat (2) mengatur dalam hal MPR dan DPR tidak sedang bersidang, Presiden dan/ atau Wakil Presiden terpilih bersumpah atau berjanji dihadapan Pimpinan MPR disaksikan pimpinan Mahkamah Agung. Dalam hal ini berarti MPR menjalankan fungsi perwakilan, yaitu menjadi wakil seluruh rakyat Indonesia untuk menjadi saksi sekaligus mengambil sumpah dan janji Presiden dan Wakil Presiden terpilih bahwa ia akan memenuhi kewajibannya sesuai UUD dan segala undang-undang serta

peraturannya dengan selurus-lurusnya.

Ad. c) Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD

Meskipun wewenang MPR untuk menetapkan GBHN sebagai suatu bahan untuk menilai kebijakan yang ditempuh pemerintah, yang dari wewenang itu juga muncul wewenang lain yaitu mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila Majelis dalam Sidang Istimewa MPR yang diminta DPR, menilai bahwa Presiden dengan sungguh-sungguh melanggar haluan negara dan/atau UUD 1945 itu sudah tidak ada lagi. Namun dalam keadaan tertentu Majelis juga masih mempunyai wewenang untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD (Pasal 3 ayat (3)). Ketentuan itu sejalan dengan Pasal 7A yang menyatakan:

“Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh

Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden”.

Jadi apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, maka MPR mempunyai wewenang untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas usul DPR. Wewenang ini merupakan suatu tindak lanjut dari fungsi pengawasan yang dipegang oleh DPR. Sehingga secara langsung MPR juga melaksanakan fungsi pengawasan, yaitu berhak

mengambil tindakan nyata untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari jabatannya sebagai konsekuensi pelanggaran yang dilakukannya.

Mengenai mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden secara konstitusional diatur dalam pasal 7B UUD Negara RI Tahun 1945 yang dapat dijabarkan sebagai berikut:

- a. Menurut Pasal 7A ayat (1) Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- b. Kemudian menurut Pasal 7B ayat (3) jika ingin memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden maka DPR harus bersidang yang dihadiri sekurang-

kurangnya 2/3 dari semua anggota DPR dan sekurang-kurangnya 2/3 yang hadir menyetujuinya.

(proses politik)

c. Selanjutnya kesimpulan DPR itu disampaikan kepada Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat DPR tersebut paling lama 90 hari setelah permintaan DPR itu diterima Mahkamah Konstitusi (*Pasal 7B ayat (4)*).

(proses hukum)

d. Jika Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden benar-benar telah terbukti melakukan perbuatan tercela, apalagi melanggar hukum, seperti dituduhkan DPR maka DPR segera bersidang untuk menyampaikan kepada MPR (*Pasal 7B ayat (5)*).

e. Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul

Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut (*Pasal 7B ayat (6)*).
(proses politik).

f. MPR dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden jika dalam sidang untuk itu dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari seluruh anggota MPR dan sekurang-kurangnya 2/3 yang hadir menyetujui usul pembehentian itu (*Pasal 7B ayat (7)*)¹⁵.

Terkait dengan hal tersebut diatas, Pasal 24C ayat (2) mengatur bahwa: “Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar”. Pasal tersebut menegaskan bahwa Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan untuk melibatkan

¹⁵ Miriam, Budiardjo, “Dasar-Dasar Ilmu Politik”, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005), Cet. ke 27, Hal. 88

diri dalam proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagai proses hukum yang harus dilalui terlebih dulu.

Berdasarkan Pasal 7B dan Pasal 24C ayat (2) tersebut, mekanisme atau proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia menganut sistem gabungan yaitu melalui mekanisme politik dan mekanisme hukum. Proses pemberhentian itu dimulai dari arena politik di DPR yang berpendapat Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran, selanjutnya kasus pelanggaran itu dibawa ke arena yuridis yaitu di Mahkamah Konstitusi untuk di putus. Setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah terbukti bersalah, maka kembali ke arena politik yaitu dibawa ke sidang MPR untuk diputuskan. Ditangan MPR lah sebagai arena politik keputusan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden itu ditentukan.

Ad. d) Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden

Sistem pemilihan Presiden dan/atau wakil Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat, seperti yang diatur dalam Pasal 6 ayat (2), tidak menghapus fungsi perwakilan MPR secara keseluruhan, terutama terkait dengan tugasnya memilih Wakil Presiden. Dalam keadaan tertentu MPR masih menjalankan fungsi perwakilan untuk memilih Wakil Presiden seperti diatur dalam Pasal 8 ayat (2) yang menyatakan: “*Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden*”. Jadi dalam hal terjadi kekosongan Wakil presiden, MPR masih mempunyai wewenang untuk memilih Wakil Presiden yang diusulkan oleh Presiden untuk mengatasi kekosongan jabatan tersebut.

Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, Presiden berhak mengusulkan dua calon Wakil Presiden. Kekosongan itu bisa terjadi karena Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, dan tidak dapat melakukan kewajibannya (*Bagir Manan, 2003: 93*). Ini berarti jika Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, dan tidak dapat melakukan kewajibannya, Wakil Presiden itu tidak dipilih secara langsung oleh rakyat, karena hanya diusulkan oleh Presiden dan dipilih oleh MPR sehingga hal itu dirasa tidak mencerminkan demokrasi. Hal itu mungkin dikarenakan Wakil Presiden merupakan jabatan yang bertugas mendampingi Presiden, maka ia harus dapat bekerjasama dengan Presiden dalam menjalankan pemerintahan. Selain itu, sepertinya tidak mungkin diadakan pemilihan umum hanya untuk memilih seorang Wakil Presiden saja, karena pada dasarnya Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan calon

melalui pemilihan secara langsung.

Sebagaimana dijelaskan Bagir Manan¹⁶, calon Wakil Presiden untuk mengisi kekosongan diajukan oleh Presiden. Jalan pikiran dari penyusunan ketentuan ini adalah untuk menjamin kerja sama antara Presiden dan Wakil Presiden baru. Pernahkah terpikirkan, bahaya yang lebih potensial dibandingkan menjamin kerja sama Presiden dan Wakil Presiden. Presiden tidak hanya memilih calon yang dapat bekerja sama, tetapi yang akan tunduk pada kemauan Presiden belaka (*Bagir Manan, 2003: 95*).

Jadi dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden, Presiden berhak mengusulkan dua calon Wakil Presiden. Hal itu untuk menjamin adanya kerja sama antara Presiden dengan Wakil Presiden baru, karena tanpa adanya kerja sama maka akan mengganggu jalannya penyelenggaraan

¹⁶ Bagir Manan, “ DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru “, (yogyakarta: UII Press, 2003), Hal. 95

pemerintahan. Kemudian MPR memilih satu dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden itu. Meskipun hal itu dirasa tidak mencerminkan demokrasi, namun wewenang ini dirasa perlu untuk mengatasi terjadinya kekosongan Wakil Presiden.

Ad. e) Memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya jika terjadi kekosongan secara bersamaan

Wewenang ini juga menunjukkan bahwa MPR masih melaksanakan fungsi perwakilan yang sangat kuat. Dalam terjadi kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan, maka MPR berwenang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 8 ayat (3) yang mengatur mengenai wewenang ini menyatakan:

“Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri

Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersamaan. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai akhir masa jabatannya”.

Presiden dan Wakil Presiden yang seharusnya dipilih oleh rakyat secara langsung, namun hak yang diatur secara tegas dalam Pasal 6 ayat (2) UUD Negara RI tahun 1945 tersebut tidak dapat dilaksanakan jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan. Untuk menyelenggarakan pemilihan umum memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung memerlukan

persiapan yang cukup lama, padahal kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden harus segera diisi. Sehingga konstitusi memberikan wewenang itu kepada MPR sebagai salah satu lembaga perwakilan yang dianggap lebih dapat mewakili kehendak seluruh rakyat dengan pertimbangan unsur keanggotaannya terdiri dari anggota DPR dan DPD yang lebih mencerminkan kedaulatan rakyat.

Sementara untuk mengatasi kekosongan selama belum dipilih Presiden dan Wakil Presiden baru, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Penunjukan ketiga menteri itu dirasa cukup untuk mewakili tugas pokok Presiden dalam urusan dalam negeri, luar negeri dan pertahanan.

Sebenarnya wewenang ini sama dengan wewenang yang diatur dalam pasal Pasal 8 ayat (2), hanya saja kasus dan mekanismenya berbeda. Wewenang yang diatur dalam

Pasal 8 ayat (2) itu timbul karena terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden saja sedang mekanisme pengisian itu dilakukan dengan cara Presiden mengusulkan dua calon Wakil Presiden, kemudian MPR memilih satu diantara dua calon yang diajukan itu. Sedangkan wewenang yang diatur dalam pasal 8 ayat (3) itu muncul karena terjadi kekosongan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan, sedangkan untuk pengisian dua jabatan itu dilakukan dengan jalan memilih dua pasangan Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya. Jadi MPR itu menjalankan fungsi perwakilan dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden saja dan terjadinya kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan, hal itu dilakukan untuk mengatasi kekosongan jabatan tersebut yg harus segera diisi.

Dari uraian mengenai tugas dan wewenang setelah Perubahan UUD 1945 tersebut, dapat dilihat fungsi Majelis sebagai salah satu lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Fungsi Majelis sebelum dan setelah Perubahan UUD 1945, sebenarnya adalah sama, hanya saja wewenang yang menjadi substansi dari fungsi itu yang membedakannya. Perubahan UUD 1945 telah mengubah tugas dan wewenang MPR, sehingga fungsi MPR yang tercermin dari tugas dan wewenang dalam hal substansinya juga berubah. Menurut UUD Negara RI Tahun 1945 (hasil perubahan) MPR untuk melaksanakan kedaulatan rakyat tetap memegang tiga fungsi, adapun ketiga fungsi itu adalah sebagai berikut¹⁷:

(1) Fungsi Konstitusi

Fungsi ini tercermin dari tugas dan wewenang MPR untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar (pasal 3 ayat (1)). Hal ini bertujuan

untuk mengakomodir kehendak rakyat yang mungkin akan muncul sewaktu-waktu sesuai dengan perkembangan zaman. Selain itu juga untuk mengatasi kelemahan-kelemahan terhadap ketentuan-ketentuan dalam UUD Negara RI Tahun 1945 yang dirasa perlu dilakukan perbaikan atau penyempurnaan untuk menjamin penyelenggaraan negara yang demokratis serta terjaminnya HAM¹⁸.

(2) Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan tercermin dari tugas dan wewenang MPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD. Fungsi ini merupakan tindak lanjut dari fungsi pengawasan DPR, MPR berwenang mengambil keputusan terhadap usulan DPR untuk memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden di

¹⁷<http://brikjon.blogspot.com/2012/05/pengaruh-politik-terhadap-penegakan.html>+ Fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat Setelah Perubahan UUD 1945, Kamis, 8 Oktober 2012.

¹⁸ Lili Rasyidi, & Ira Rasyidi, "Pengantar Filsafat dan Teori Hukum", (Bandung: PT Citra Adhya Bakti, 2001), Cet. Ke-8, Hal. 56

tengah masa jabatannya setelah Mahkamah Konstitusi memeriksa, mangadili, dan memutus usulan DPR tentang usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Jadi MPR berhak mengambil keputusan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden jika MPR menilai Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran sebagai sanksi yang dapat diambil.

(3) Fungsi Perwakilan (*fungsi electoral*)

Fungsi perwakilan tercermin dari tugas dan wewenang MPR untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, dan memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang

pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya sampai berakhir masa jabatannya, jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.

Fungsi ini juga disebut *fungsi electoral*, karena dalam hal ini MPR bertugas dan berwenang memilih pejabat publik, yaitu Presiden dan Wakil Presiden. Meskipun MPR masih tetap mempunyai fungsi electoral ini tidak berarti membawa konsekuensi Presiden harus tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR, karena fungsi ini sifatnya tidak rutin hanya berlaku jika terjadi kekosongan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan atau terjadi kekosongan Wakil Presiden saja sebelum habis masa jabatannya. MPR hanya menjalankan fungsi ini dalam hal terjadi kekosongan jabatan

Presiden dan/atau Wakil Presiden, baik terjadi karena Presiden dan/atau Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya yang harus segera diisi. Akan tetapi jika jabatan Presiden dan Wakil Presiden telah habis, maka rakyatlah yang memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung melalui pemilihan umum.

III. KESIMPULAN DAN SARAN

3.1 Kesimpulan

Perubahan UUD 1945 telah membawa implikasi terhadap kedudukan, tugas, dan wewenang MPR. Dimana MPR yang dahulu berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, kini MPR berkedudukan sebagai lembaga negara yang setara dengan lembaga negara lainnya.

Berubahnya kedudukan MPR memang sering diartikan salah baik yang terkait dengan eksistensi lembaga maupun Pimpinan MPR, ia juga berimplikasi kepada tugas dan wewenang MPR. Sebagai lembaga negara yang mempunyai eksistensi dalam sebuah bangunan negara, MPR secara konstitusional diberikan fungsi

dan wewenang sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 ayat (1), (2), dan (3), dan Pasal 8 ayat (1), (2) dan (3) UUD Negara RI Tahun 1945. Meskipun sebatas yang tercantum dalam pasal-pasal dan ayat-ayat itu, fungsi dan kewenangan MPR sekarang, substansinya adalah menyangkut hal-hal yang sangat penting dan mendasar dalam kehidupan bernegara. Sebagai contoh adalah wewenang MPR dalam hal terjadinya impeachment yang tentu saja memperkuat sistem presidensial kita. Dengan demikian perubahan kedudukan, tugas, dan wewenang MPR tidak berarti menghilangkan eksistensi MPR dan Pimpinannya serta peran penting MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, MPR masih mempunyai peran penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Peran keseharian MPR lainnya juga terlihat dari upaya MPR mengelola setiap wacana usul perubahan UUD Negara RI Tahun 1945 dan peningkatan pemahaman konstitusi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara melalui sosialisasi UUD Negara Republik Indonesia 1945.

3.2 Saran

Dari berbagai penulisan makalah yang simpel ini mungkin masih jauh dari kebenaran yang dapat untuk di kaji kembali dalam dunia

perkuliahan. Oleh karena itu penulis tidak bosan-bosannya menawarkan kepada para pihak pembaca yang budiman dan khususnya kepada bapak/ ibu dosen pembimbing berupa kritik maupun saran-sarannya yang sifatnya membangun makalah ini kedepannya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Asshiddiqie, Jimly, “*Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*”, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005.), Cet. I.

Budiardjo, Miriam, “*Dasar-Dasar Ilmu Politik*”, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005), Cet. ke 27.

Budiman, Arif, “*Rambu-rambu Demokrasi, pengantar buku dari jack snyder, dari pemungutan suara ke pertumbuhan darah demokratisasi dan konflik nasionalis*”, (Jakarta: kepustakaan populer gramedia (KPG), 2003), tanpa halaman.

Juniarto, *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990),

Lubis, M. Solly, “*Serba-Serbi Politik Dan Hukum*”, edisi 2 (Jakarta: PT. Sofmedia, 2011), Cet ke-1

Mahfud MD, Moh, “*Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*” (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), Cet ke 1.

-----, “*Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*”, (yogyakarta: UII Press, 1993)

Manan, Bagir, “*DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*”, (yogyakarta: UII Press, 2003)

Marbun, B.N., “*DPR-RI Pertumbuhan dan cara kerjanya*”, edisi revisi, (Jakarta: departemen pendidikan dan kebudayaan, 2000)

Mertokusumo, Sudikno, “*Penemuan Hukum*”, (Yogyakarta: Liberty, 2009), Cet ke-9,

Rasyidi, Lili & Rasyidi, Ira, “*Pengantar Filsafat dan Teori Hukum*”, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2001), Cet. ke VIII

Riyanto, Astim *Kapita Selekta Hukum Dalam Dinamika*, (Bandung: YAPEMDO, 2007)

Thaib, Dahlan, et. all, “*Teori dan Hukum Konstitusi*” (Jakarta: Rajawali Pers, 2010)

Soemantri M, Sri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993)

Wahidin, Samsul *MPR RI dari Masa ke Masa*, (Jakarta. Bina Aksara, 1986)

Yuhana, Abdy, “*Sistem Ketatanegaraan indonesia pasca perubahan UUD 1945 (Sistem perwakilan di indonesia dan masa depan MPR RI)*”, (Bandung: Fokusmedia, 2007), Cet ke-1

Undang-Undang/Peraturan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebelum perubahan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 setelah perubahan

ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1999 tentang peraturan tata tertib

Internet:

<http://www.geogle.com>: I gde pantja, “*Identifikasi Masalah Atas Hasil Perubahan Uud 1945 Yang Dilakukan Oleh MPR Dan Komisi*

Konstitusi”, seminar FH UNPAD bekerjasama dengan PERSAHI, 2004. Di akses, Senin 5 Oktober 2012.

<http://brikjon.blogspot.com/2012/05/pengaruh-politik-terhadap-penegakan.html>+ Fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat Setelah Perubahan UUD 1945, Kamis, 8 Oktober 2012.