

**KEWENANGAN MPR SEBAGAI PELAKSANA KEDAULATAN RAKYAT
PASCA-AMANDEMEN KE-4 UUD NRI 1945**

Ni Wayan Merda Surya Dewi
Jurusan Teknik Mesin Politeknik Negeri Bali
Jl. Kampus Bukit Jimbaran, Kuta Selatan, Badung, Bali-80364
E-mail: merdadewi@g.mail.com

ABSTRAK. Konstitusi Negara kita yaitu Undang-Undang Dasar 1945 merupakan bagian dasar yang tidak terpisahkan dari kehidupan bernegara. Konstitusi menjadi bagian sangat penting karena seluruh tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara diatur didalamnya. Dalam UUD 1945 dijelaskan bahwa dalam sebuah negara demokrasi kekuasaan tertinggi di tangan rakyat dan karenanya rakyat-lah yang berdaulat. Sebelum UUD 1945 diamandemen, kedaulatan rakyat dipegang dan dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR. Namun setelah UUD 1945 terjadi perubahan yang fundamental (mendasar) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, terutama dengan dianutnya sistem demokrasi langsung di Indonesia, maka salah satu konsekuensinya adalah kedaulatan rakyat tidak lagi dipegang oleh MPR. Mencermati perubahan UUD 1945, jika diperhatikan legitimasi kedaulatan rakyat tetap berada di tangan rakyat namun tanpa adanya keterwakilan. MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara, tetapi sama kedudukannya sebagai lembaga tinggi negara. Pandangan ini tidak sepenuhnya tepat, kedudukan MPR sudah sepatutnya dikaji dan dibenahi melalui Amandemen dalam UUD NRI 1945 dan Produk hukum TAP MPR perlu ditempatkan pada peraturan yang bersifat istimewa-khusus dalam hirarki peraturan perundang-undangan, urgensi menghidupkan kembali GBHN melalui Tap MPR sebagai garis besar haluan negara dimana perlu digarisbawahi GBHN adalah sebagai ideologi secara garis besar dari perencanaan pembangunan nasional secara utuh menyeluruh sedangkan, RPJP/M merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari GBHN sebagai teknis penyelenggaraan pembangunan nasional. Dengan memahami perkembangan sistem ketatanegaraan pasca amandemen UUD 1945 sampai yang ke empat, maka kedudukan MPR semestinya tetap sebagai lembaga tertinggi Negara; kewenangan MPR seperti menetapkan GBHN seyogjanya dikembalikan. Selain itu, adalah kewenangan lainnya seperti meminta pertanggung jawaban pelaksanaan tugas dan kewenangan lembaga negara lainnya sebagai progres dan menjadi acuan merumuskan GBHN dalam upaya mewujudkan cita-cita bernegara dan berbangsa sebagai tertuang dalam Pembukaan UUD 1945. Juga memperkuat pelaksanaan sistem pemerintahan presidensiil yang selama ini sudah berjalan, penyederhanaan partai dengan meningkatkan ambang batas *parlementary threshold*.

KATA KUNCI : kewenangan MPR, kedaulatan rakyat, amandemen ke-4 UUD NRI 1945

**AUTHORITY OF MPR AS AN IMPLEMENTOR OF PEOPLES' SOVEREIGNTY
AFTER THE 4TH AMENDMENT OF UUD 1945
OF REPUBLIC OF INDONESIA**

ABSTRACT. UUD 1945 as the constitution of our country is an inseparable part in our state affairs. Constitution is fundamental in which all national regulations are organized within it. It is stated in UUD 1945 that the peoples have the highest authority and thus the sovereignty is in the hands of the peoples. Before the UUD 1945 Amendment, the sovereign is fully held and conducted by the MPR. After the UUD 1945 Amendment, there had been fundamental changes in the countries state affairs where the democracy is upheld directly by the people. As a consequence, the MPR no longer holds sovereignty. Observing the changes in UUD 1945,

the sovereignty is still in the hands of the people but no longer represented. The MPR is no longer the highest national institution but rather occupying a similar position as a High State Institution. This perspective is not completely correct, the position of MPR should be evaluated and corrected in the UUD NRI 1945 and the TAP MPR law product should be placed as a regulation with special-specific characteristic in the law hierarchy. There is a sense of urgency in reviving *Garis-garis Besar Haluan Negara* (GBHN) through TAP MPR. GBHN is the principal ideology of national development; meanwhile RPJP/M is an inseparable part of GBHN which acts as a technical conductor of national development. Understanding the state development after UUD 1945 amendment, the MPR should remain as the nation's highest council. The authority of MPR to establish GBHN should be returned. In addition to it, the MPR has the authority to request other institution's accountability as a guideline in formulating GBHN and as an effort to uphold the national dream and goal as stated in the UUD 1945 preamble. In the end it is expected that this method could strengthen the presidential system that has been conducted and simplify national party by increasing the parliamentary threshold.

KEYWORDS: MPR authority, people sovereignty, 4th amendment UUD NRI 1945

1. PENDAHULUAN

Konstitusi Negara kita yaitu Undang-Undang Dasar 1945 merupakan bagian dasar yang tidak terpisahkan dari kehidupan bernegara. Konstitusi menjadi bagian sangat penting karena seluruh tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara diatur didalamnya. Menurut Sri Soemantri (2002 : 4), peran konstitusi adalah sebagai sebuah dokumen formal mengandung substansi:

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu lampau.
2. Pandangan tokoh bangsa yang hendak diwujudkan baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang.
3. Suatu keinginan (kehendak) yang mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.
4. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa.

Dikarenakan begitu pentingnya peran konstitusi bagi negara kita maka tidak salah kalau konstitusi diletakan paling tinggi atau di atas peraturan perundang-undangan yang ada. Hal ini ditujukan agar konstitusi sebagai dasar negara mampu memberikan jiwa terhadap semua peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya atau yang ada kemudian sehingga kehidupan penyelenggaraan ketatanegaraan yang ada di negara kita Republik Indonesia menjadi kuat. Terkait dengan peran tersebut maka, sudah seharusnya konstitusi negara kita mampu menjawab setiap ancaman, tantangan, hambatan, gangguan serta perkembangan dari kebutuhan bangsa.

Dalam sistem politik Indonesia sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 , pemegang kedaulatan rakyat adalah rakyat itu sendiri. Hanya saja dalam pelaksanaannya kedaulatan ini

dilakukan menurut undang-undang yang berlaku. Berdasarkan pasal tersebut sangatlah jelas bahwa yang mempunyai kedaulatan dalam negara Indonesia adalah rakyat. Keterlibatan rakyat sebagai pelaksana kedaulatan dalam UUD 1945 diwujudkan dalam hal:

- a. Mengisi keanggotaan MPR, dimana keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD (Dewan Perwakilan Daerah), melalui pemilihan umum.
- b. Mengisi keanggotaan DPR melalui pemilihan umum.
- c. Mengisi keanggotaan DPD.
- d. Memilih pasangan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung.

Menurut ketentuan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 dinyatakan bahwa setiap orang bebas untuk memilih dan mempunyai keyakinan politiknya. Lebih lanjut diatur dalam ketentuan Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 menyatakan bahwa setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dengan pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas dan rahasia. Kedua kelompok inilah yang kemudian akan menduduki posisi legislatif di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Dalam naskah asli UUD 1945, dinyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan oleh MPR.

Sesuai ketentuan tersebut menunjukkan bahwa struktur kelembagaan kita sebagai mana yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kedudukan tertinggi diatas lembaga negara lainnya sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat. Sebagai lembaga tertinggi maka, MPR sudah selayaknya mempunyai kewenangan untuk ikut mengatur dan menjamin terselenggaranya kehidupan berbangsa dan bernegara melalui produk kebijakan ketetapan yang dibuatnya. Kenyataan yang ada kalau dikaji terhadap perkembangan saat ini yaitu jaman reformasi, telah terjadi empat kali amandemen dari Undang-Undang Dasar 1945, dapat dilihat pada perubahan UUD 1945 Ketiga, rumusan Pasal 1 Ayat (2) yang semula : *“Kedaulatan ada di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”*. Kemudian setelah amandemen terjadi perubahan menjadi : *“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”*.

Dilihat dari perubahan tersebut maka dapat dilihat bahwa kewenangan dalam mengejawantahkan pelaksanaan kedaulatan rakyat pada awalnya adalah kewenangan MPR sebagai wakil rakyat kemudian berubah, dimana konsep keterwakilan rakyat oleh MPR menjadi hal yang dihapus. MPR menurut amandemen UUD 1945 bukan lagi lembaga tertinggi negara, tetapi sama kedudukannya sebagai lembaga tinggi Negara, kedaulatan rakyat dijalankan tidak hanya oleh MPR, tetapi oleh lembaga-lembaga lainnya. Sehingga jika

diperhatikan legitimasi kedaulatan rakyat tetap berada di tangan rakyat namun tanpa adanya keterwakilan. Berdasarkan hal tersebut menimbulkan berbagai pertanyaan yakni bagaimana dengan pengertian dan makna dari MPR secara harfiah? Dengan kata lain MPR kehilangan legitimasinya sebagai lembaga perwakilan / representasi rakyat.

Disisi lain hal yang bisa dipertanyakan lebih lanjut adalah mengenai pelaksanaan kedaulatan yang didasarkan atas Undang-Undang Dasar, hal ini menjadi hal yang dapat dipertanyakan, dimana dalam Pasal 3 UUD NKRI 1945 menyatakan sebagai berikut:

- (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.

Apabila dibandingkan antara Pasal 3 Ayat (1) dengan Pasal 1 Ayat (2), maka dapat dicermati ada gesekan kewenangan antara mengubah, menetapkan dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat yang didasarkan dengan Undang-Undang Dasar. Pertanyaannya menjadi menarik yaitu siapa yang melaksanakan kedaulatan rakyat tersebut? Hal ini makin memperjelas kewenangan apabila MPR lah yang sebagai mandataris pelaksana kedaulatan rakyat tersebut. Maka dapat disimpulkan MPR-lah lembaga tertinggi negara dan ini harus dicermati lebih lanjut pengaturan dalam perumusan norma dalam UUD NRI 1945. Namun apabila yang dimaksud pelaksana kedaulatan rakyat adalah lembaga lain, maka dapat dipastikan akan terjadi gesekan atau tarik menarik kewenangan dalam pelaksanaan ketatanegaraan di republik kita.

Perlu diperhatikan bahwa amandemen yang dilakukan tidak boleh bertentangan dengan landasan tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam Alenia ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Lebih khusus Yohanes Usfunan dalam “Sistem Pemerintahan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945”, Jurnal Hukum Panta Rei No.1-Desember 2007 Jakarta, hal 25, menyatakan bahwa pemberian kekuasaan kewenangan MPR dalam merubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar harus sejalan dengan tujuan dari amandemen UUD NRI 1945 yaitu (1) Adanya kejelasan pengaturan terkait pembagian kekuasaan, (2) Adanya kejelasan pengaturan terkait saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*) antar lembaga Negara, dan (3) Pembentukan lembaga-lembaga baru untuk mengakomodir perkembangan kemajuan bangsa. Berdasarkan hal tersebut diatas dapat diketahui bahwa walaupun kewenangan amandemen ada pada MPR, namun sepenuhnya masih ada koridor batasan pengaturan dalam tataran fungsi *check and balances*, walaupun bertujuan adaptif atau mengakomodir perkembangan serta kebutuhan hukum dan masyarakat.

Terlepas dari itu terkait dengan kewenangan untuk ikut mengatur dan menjamin terselenggaranya kehidupan berbangsa dan bernegara melalui produk kebijakan hukum ketetapan yang dibuat oleh MPR. Dalam Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dinyatakan bahwa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah satu-satunya produk hukum dari MPR yang diakui dan mempunyai kedudukan berada di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan diatas Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Terkait dengan ruang lingkup kewenangan produk hukum ketetapan MPR tersebut dilihat dari rezim yang ada selama ini ada, pada era presiden Suharto, MPR mempunyai kewenangan dalam mengatur sistem perencanaan pembangunan nasional sebagai landasan haluan pengaturan pembangunan secara periodik dalam waktu 5 tahunan atau disebut dengan GBHN. Berdasarkan GBHN ini kemudian MPR merencanakan pembangunan secara menyeluruh yang selanjutnya dilaksanakan oleh presiden. Pasca amandemen UUD NRI 1945, kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN sebagai arah pembangunan bangsa sudah tidak ada lagi, kewenangan dalam menetapkan sistem penyusunan perencanaan pembangunan sudah menjadi kewenangan presiden sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Berdasarkan pengantar tersebut diatas maka dipandang perlu dikonsepsikan kembali bagaimanakah kewenangan MPR sebagai lembaga Negara pasca amandemen UUD NRI?

2. METODE PENELITIAN

Dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif dalam mengkaji dan menganalisis setiap permasalahan yang ada dengan menggunakan pendekatan hukum perundang-undangan (*statue approach*). Metode penelitian hukum normatif atau metode penelitian hukum kepustakaan adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada (Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2009: 13-14). Bahan yang digunakan adalah bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan bahan hukum sekunder berupa buku-buku terkait maupun situs internet yang memuat tentang permasalahan yang dikaji. Setelah dilakukan pengkajian menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute Approach*) terhadap bahan hukum primer tersebut, yang dilakukan dengan mengkaji peraturan perundang-undangan terkait, dengan didukung dengan literatur-literatur terkait. Hasil kajian tersebut nantinya akan dideskripsikan secara sistematis, sehingga dapat dikatakan bahwa penelitian ini bersifat diskriptif kualitatif.

2. PEMBAHASAN

Memperhatikan kembali rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 pasca amandemen ke-3 yang berbunyi “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*” sebagaimana telah dijelaskan dalam pengantar tersebut diatas, kewenangan MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat yang semula secara tegas dinyatakan dalam pasal 1 sebelum amandemen menjadi kabur dalam tataran norma, sehingga kalau ditafsirkan kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh rakyat sendiri adanya tanpa keterwakilan dalam proses pemerintahan secara umum, atau MPR sebagai lembaga Negara tidak jelas kedudukannya dalam melegitimasi keterwakilannya dalam proses pemerintahan.

Disisi lain dalam struktur kenegaraan kalau kita kaji dari tataran historis, bahwa kedudukan MPR sebelum amandemen merupakan lembaga tertinggi Negara sekaligus pemegang supremasi kekuasaan. Hal ini dapat dilihat melalui Ketetapan MPR No.III/ MPR/ 1978 Tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/ atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Ketetapan MPR tersebut menegaskan bahwa MPR adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dan merupakan lembaga tertinggi negara, sebagai pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Mengenai kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara juga dapat dilihat dari rumusan Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945 sebelum amandemen yang menyebutkan : “*Kedaulatan ada ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*”.

Kemudian menurut Soewoto (1991 : 10) dalam posisi tersebut luas cakupan kewenangan yang dimiliki oleh MPR meliputi :

- a. Membuat putusan-putusn yang dapat dibatalkan oleh lembaga negara yang lain, termasuk penetapan GBHN yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Presiden/ Mandataris.
- b. Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan Majelis.
- c. Meminta pertanggungjawaban dari presiden/ mandataris mengenai pelaksanaan garis-garis besar daripada haluan Negara dan menilai pertanggungjawaban tersebut.
- d. Mencabut mandate dan memberhentikan presiden dalam masa jabatannya apabila presiden/ mandataris sungguh-sungguh melanggar garis-garis besar daripada haluan negaa dan/ atau UUD 1945.

Namun setelah amandemen ketentuan pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 mengisyaratkan secara tegas bahwa MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi dan tidak lagi sebagai lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Sesuai pendapat Ni'matul Huda (2007 : 96),

Pelaksana kedaulatan rakyat kemudian diserahkan kepada setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) dan mereka harus tunduk dan bertanggungjawab kepada rakyat.

Menurut pendapat Jimly Asshiddiqie (2006 : 13), sebagai lembaga negara, MPR merupakan pencerminan dari sila ke -4 Pancasila yaitu sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Prinsip permusyawaratan dianggap tercermin dalam kelembagaan MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat), sedangkan prinsip perwakilan dianggap tercermin dalam kelembagaan DPR (Dewan Perwakilan Rakyat), artinya menghilangkan lembaga MPR berarti mengabaikan sila ke-4 dari dasar negara kita, sehingga hal inilah yang menjadi dasar pertimbangan mengapa lembaga MPR masih ada sampai saat ini. Dalam sistem kelembagaan, Prinsip permusyawaratan dianggap tercermin dalam kelembagaan MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat), sedangkan prinsip perwakilan dianggap tercermin dalam kelembagaan DPR (Dewan Perwakilan Rakyat).

Perubahan politik yang mengakibatkan perubahan pada lembaga Negara memunculkan lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai bagian dari MPR yang dipilih melalui pemilu hal ini diatur dalam Pasal 2 Ayat (1) UUD NRI 1945 yang menentukan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

MPR merupakan lembaga tinggi negara yang berdiri sendiri. Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat yang sekaligus menjadi anggota MPR merupakan satu kesatuan yang merupakan lembaga mandiri. Menurut Jimly Asshiddiqie (2006 : 168), struktur kelembagaan ini tidak tepat disebut sebagai parlemen dua kamar sesuai dengan prinsip *'strong bicameralism'*. Sistem yang dianut oleh Indonesia paling jauh hanya *'soft bicameralism'* karena kedudukan dua kamar yaitu DPR dan DPD tidak seimbang dan tidak sama kuat. Namun karena MPR sendiri juga tidak bisa disebut hanya sebagai joint session antara DPR dan DPD, maka bangunan parlemen Indonesia juga tidak dapat disebut sebagai *'soft bicameralism'* sekalipun.

Sebagai lembaga negara MPR mempunyai tugas dan wewenang seperti yang disebutkan dalam UUD 1945 Pasal 3, adalah:

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

Tugas dan wewenang MPR tersebut kemudian dijabarkan dalam UU nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa tugas dan wewenang MPR adalah:

Wewenang MPR:

- a. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
- c. memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- d. melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- e. memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya;
- f. memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (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.

Tugas MPR:

- a. memasyarakatkan ketetapan MPR;
- b. memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c. mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya;
- d. menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya menurut nomor 17 tahun 2014 pasal 10, anggota MPR dilengkapi dengan hak-hak sebagai berikut:

- a. mengajukan usul perubahan pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. menentukan sikap dan pilihan dalam pengambilan keputusan;
- c. memilih dan dipilih; d. membela diri;
- d. imunitas;
- e. protokoler; dan
- f. keuangan dan administratif

Sedangkan kewajiban anggota MPR sesuai dengan Pasal 11 UU No. 17 Tahun 2014, adalah:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;
- c. memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- d. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- e. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan; dan
- f. melaksanakan peranan sebagai wakil rakyat dan wakil daerah.

Jika dilihat dalam kerangka yang lebih luas sebagaimana kewenangan yang melekat, sebenarnya MPR tetap saja menjadi lembaga tertinggi atau dapat dikatakan istimewa dari lembaga tinggi Negara lainnya. Kewenangan MPR yang sangat besar dalam menentukan sistem hukum apa yang akan berlaku sesuai dengan yang terdapat dalam UUD. Kewenangan MPR dalam menetapkan dan mengubah UUD adalah kewenangan yang sangat tinggi dalam struktur kelembagaan negara karena secara hirarki peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, kedudukan UUD adalah tertinggi dibandingkan dengan produk peraturan perundang-undangan lainnya.

Terkait dengan urgensi menghidupkan lagi GBHN melalui Tap MPR sebagai garis haluan Negara, melihat urgensi dan tujuan yang lebih luas dalam bernegara hal ini dapat saja dilakukan mengingat kewenangan dan kedudukan yang dimiliki serta melekat dari MPR. Namun perlu dikaji instrument hukum dari Ketetapan MPR tersebut, sebagai produk peraturan perundangan yang berada di tataran ke-2 dari hirarki. Maka nama Ketetapan MPR perlu dikaji kembali terkait kewenangan khusus yang dimiliki oleh MPR. Wacana menghidupkan lagi wewenang Tap MPR tentang GBHN yang memunculkan pandangan bahwa wewenang MPR menetapkan GBHN menciptakan opini bahwa MPR posisinya lebih tinggi dari presiden dan kemungkinan digunakan sebagai instrument politik untuk menilai

penyelenggaraan pemerintahan serta dipakai sarana dalam meminta pertanggungjawaban presiden adalah tidak benar karena kaidah ini tidak seirama dengan sistem presidensiil dan prinsip *check and balances*.

Fungsi GBHN sebagai arah pandangan atau ideologi garis besar perencanaan pembangunan nasional perlu mendapatkan penekanan terkait ruang lingkup serta fungsi GBHN, hal ini dikarenakan bahwa terkait perencanaan pembangunan nasional, pada masa reformasi sistem perencanaan pembangunan nasional diserahkan kepada Presiden dan wakil Presiden. Hal ini juga telah diatur dalam UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang menentukan tugas dari Presiden dan Wakil Presiden untuk menyusun arah dan strategi pembangunan Nasional 5 tahun dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). RPJMN adalah bentuk penjabaran dari visi, misi (Pasal 15 huruf e UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden) dan program Presidensiil serta Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang telah ditetapkan dengan UU No. 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025.

Terkait penekanan ruang lingkup serta fungsi GBHN dan RPJPN sebagaimana dimaksud diatas agar tidak menimbulkan preferensi negative terhadap kemungkinan dipakainya GBHN sebagai instrument politik untuk menilai penyelenggaraan pemerintahan maka GBHN perlu digarisbawahi adalah sebagai ideologi secara garis besar dari perencanaan pembangunan nasional secara utuh menyeluruh sedangkan, RPJPM merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari GBHN sebagai teknis penyelenggaraan pembangunan Nasional. Sehingga dalam penyusunan RPJPM oleh Presiden maupun wakil presiden harus tetap memperhatikan ideology perencanaan pembangunan sebagai garis besar haluan negara.

Berdasarkan uraian diatas maka, untuk melaksanakan fungsi *check and balances* bahwasanya saat ini dengan kedudukan MPR sebagaimana pengaturan dalam Amandemen UUD NRI 1945 tidak mungkin dapat dilakukan. Maka melihat ketentuan yang diatur dalam pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945 dihubungkan dengan fungsi MPR yang merupakan perwujudan demokrasi sebagai pelaksana permusyawaratan perwakilan sekaligus kepanjangan tangan rakyat karena yang dipilih adalah melalui pemilihan umum, sehingga sudah sepantasnya MPR mewakili aspirasi masyarakat. Menurut hemat penulis maka kedudukan MPR sudah sepatutnya dikaji dan dibenahi melalui Amandemen dalam UUD NRI 1945.

Terlepas dari kedudukan maupun kewenangan yang dimiliki oleh MPR, untuk memperkuat pelaksanaan system pemerintahan Presidensiil yang selama ini sudah berjalan, penyederhataan partai dengan meningkatkan ambang batas *parlementary threshold* dimana

dalam hal ini menurut hemat penulis perlu adanya perubahan lebih lanjut terhadap Undang-Undang Pemilu.

3. KESIMPULAN DAN SARAN

Kedudukan MPR sudah sepatutnya dikaji dan dibenahi melalui Amandemen dalam UUD NRI 1945 dan Produk hukum TAP MPR perlu ditempatkan pada peraturan yang bersifat istimewa-khusus dalam hirarki peraturan per-Undang-Undangan. Urgensi menghidupkan kembali GBHN melalui Tap MPR sebagai garis besar haluan negara dimana perlu digarisbawahi GBHN adalah sebagai ideologi secara garis besar dari perencanaan pembangunan nasional secara utuh menyeluruh sedangkan, RPJPN merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari GBHN sebagai teknis penyelenggaraan pembangunan nasional. Memperkuat pelaksanaan sistem pemerintahan presidensiil yang selama ini sudah berjalan, penyederhanaan partai dengan meningkatkan ambang batas *parlementary threshold*.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. (2006). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Asshiddiqie, Jimly. (tt). *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta : FH UII Press.
- Huda, Ni'matul. (2007). *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press.
- Soemantri, Sri. (2002). *UUD 1945 Kedudukan dan Aspek-aspek Perubahannya*. Cetakan Pertama, Bandung : UNPAD Press.
- Soewoto. (1991). "Memantapkan Fungsi MPR Dalam Rangka Menuju Era Tinggal Landas", *Seminar*. Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 18 November 1991.
- Usfunan, Yohanes. (2007). "Sistem Pemerintahan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945". Jakarta : *Jurnal Hukum Panta Rei*, No.1, Desember 2007.
