

STUDI KOMPARATIF TENTANG PERAN DAN KEDUDUKAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT MASA ORDE BARU DAN MASA REFORMASI 1999

Maulana

Fakultas Hukum, Universitas Esa Unggul, Jakarta
Jalan Arjuna Utara Nomor 9, Kebon Jeruk, Jakarta Barat - 11510
maulana.syah@esaunggul.ac.id

Abstract

The purpose of this research is, first, to determine the position and role of the Assembly in the New Order and the Reform Era. Second, explore various constitutional practices that are relevant to the position and role of the Assembly in the New Order and the Reform Era. The research process is done through literature research and study, any data used is secondary data. Furthermore, the data were analyzed using qualitative approach adapted to the formulation of the problems in this study and is based on a theoretical framework that has been compiled. The analysis process is done by first classifying the data through an inventory of the various provisions of the 1945 Constitution and other legislation relating to the status and role of the Assembly, in which then historically compared with data and theories that relevant to the subject. The next step is put data in a systematic order that has been classified, which became the basis of the conclusions and suggestions. The results of this study indicate, first, under Article 1 Paragraph (2) of the 1945 Constitution, the Assembly serves as the highest state institution in the New Order with the various authorities as provided in Article 3, Article 6 Paragraph (2), Article 9 and Article 37 of the 1945 Constitution. Nevertheless, the Assembly cannot play the role of implementing the people's sovereignty as a result of the President's authority to appoint the majority members of the Assembly so that it affects the institutional independence. Second, the reform event has encouraged series of shifting in the position and role of the Assembly. Based on an amendment to Article 2 Paragraph (1) of the 1945 Constitution, the Assembly no longer serves as the highest state institution. The role of the Assembly was no longer as the executor of the people's sovereignty. Despite the decline in the position, the role of the Assembly increased proportionally to the scope of authority and the new position. Third, the basic problem of weakening the role of the Assembly in the New Order is not only derived from the 1945 Constitution's internal boundaries, but also deviation of constitutional practice in the New Order.

Keyword: *comparative, position, role*

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah, pertama, untuk mengetahui dan menganalisis kedudukan dan peran MPR pada masa Orde Baru dan Reformasi. Kedua, menelusuri berbagai praktik ketatanegaraan yang relevan terhadap kedudukan dan peran MPR pada masa Orde Baru dan Reformasi. Jenis penelitian ini adalah yuridis normatif. Proses penelitian dilakukan melalui penelitian kepustakaan atau studi literatur, data yang dipergunakan pun adalah data sekunder. Selanjutnya, data hasil penelitian dianalisis menggunakan pendekatan kualitatif disesuaikan dengan rumusan permasalahan dalam penelitian ini dan didasarkan pada kerangka teori yang telah disusun. Proses analisis dilakukan dengan terlebih dahulu mengklasifikasikan data melalui inventarisasi berbagai ketentuan dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan kedudukan dan peran MPR serta selanjutnya dikomparasikan dengan data historis dan teori yang relevan dengan objek yang diteliti. Langkah berikutnya adalah mensistematisasi data yang telah terklasifikasi. Hasil penelitian ini menunjukkan: Pertama, berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, pada masa Orde Baru MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Kendati demikian, MPR tidak dapat memainkan peranan pelaksana kedaulatan rakyat akibat kewenangan Presiden mengangkat sebagian anggota MPR sehingga berpengaruh pada independensi kelembagaan. Kedua, pada Reformasi tahun 1999 meski kedudukan MPR secara konstitusional belum berubah, MPR lebih mampu menjalankan perannya. Hal itu dikarenakan oleh perubahan sistem kepartaian menjadi multi partai dan sistem pemilu yang lebih terbuka.

Kata kunci: *Komparasi, kedudukan, peran*

Pendahuluan

Sejak dikumandangkannya Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia oleh Sukarno-Hatta atas nama bangsa Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945. Sebagai negara merdeka pada tanggal 18 Agustus 1945 mulai diberlakukan Undang-Undang Dasar yang menjadi sumber hukum tertulis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang disebut dengan UUD 1945. Sejak itu pula bangsa Indonesia telah memiliki sistem atau asas kedaulatan rakyat dalam proses penyelenggaraan kehidupan kenegaraan.

Alinea keempat merupakan inti sari dan substansi Pembukaan UUD 1945 yang memuat antara lain dasar negara, tugas pemerintahan negara dan struktur dasar kekuasaan tertinggi negara yakni kedaulatan rakyat (Moerdiono, 1997).

Dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, para pendiri negara telah mengambil keputusan politik teramat penting dalam proses mendirikan negara baru. Keputusan politik tersebut adalah merupakan tujuan dari didirikannya negara Republik Indonesia yaitu (Thaib, 1999):

"Membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu undang-undang dasar negara Republik Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat".

Dengan demikian Undang-Undang Dasar 1945 menganut asas kedaulatan rakyat dan penegasannya dapat ditemukan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, kemudian dijabarkan pada Pasal 1 ayat (2) (sebelum amandemen) yang berbunyi: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat", sehingga Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah penyelenggara negara tertinggi melaksanakan kedaulatan rakyat sepenuhnya.

Studi mendalam tentang konsep kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidak hanya penting dilihat dari

aspek akademis, tetapi juga dari sudut praktis dalam praktik ketatanegaraan (Thaib, 2000).

Para pendiri negara dan juga sebagai perumus Undang-Undang Dasar 1945 yang bersidang pada bulan Mei, Juni, Juli dan Agustus 1945 berkehendak bahwa negara Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) dan bukan berdasarkan atas kekuasaan (*machtsstaat*). Keinginan tersebut bertujuan agar negara kelak tidak dikuasai oleh kekuasaan politik tertentu melainkan oleh seluruh rakyat Indonesia yang secara konstitusional diakui kedaulatannya (Mahfud, 1999).

Namun demikian penyimpangan-penyimpangan dalam implementasinya tidak dapat dihindarkan dalam praktek ketatanegaraan. Saat Orde Lama tumbang pada tahun 1966 dan lahirlah Orde Baru yang dipimpin oleh Soeharto. Dalam pemerintahannya, Orde Baru bertekad untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen artinya adalah akan melaksanakan semua ketentuan-ketentuan UUD 1945 secara konsisten, taat terhadap azas-azas dan tanpa penyimpangan-penyimpangan, termasuk di dalamnya akan melaksanakan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat. Ternyata sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatat pula adanya arogansi dari pemerintahan Orde Baru. UUD 1945 hanya dijadikan alat legitimasi untuk melanggengkan kekuasaan para pejabat Orde Baru melalui Pemilihan Umum yang dilakukan setiap lima tahun secara rutin dengan Undang-Undang Pemilu serta Undang-Undang Susduk MPR dan DPR yang menyimpang dari ketentuan-ketentuan konstitusional yang berjiwa kedaulatan rakyat.

Dari penggalian secara historik atas gagasan lembaga permusyawaratan/ perwakilan maupun dari perumusan gramatika dapat dipastikan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat semestinya merupakan lembaga permusyawaratan/ perwakilan rakyat yang benar-benar kuat di hadapan eksekutif (Presiden dan Menteri). Tetapi dalam kenyataannya kedua lembaga tersebut hanyalah eksis sebagai lembaga yang dibuat untuk memenuhi formal konstitusional. Kedua lembaga ini tidak sekuat yang dituntut oleh substansi konstitusi.

Dalam kenyataannya MPR justru lebih banyak dipengaruhi dan diwarnai oleh kekua-

tan eksekutif, hal ini dapat terjadi demikian karena dalam rekrutmen keanggotaannya tidak memenuhi syarat substantif yang dituntut oleh prinsip-prinsip demokrasi.

Rekrutmen keanggotaan Majelis sangat menentukan peranan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga kedaulatan rakyat. Komposisi keanggotaan MPR, DPR, DPRD pada masa itu sering menjadi sorotan dan kritikan dari masyarakat. Keanggotaan lembaga memiliki dua perbedaan yaitu ada yang dipilih melalui Pemilihan Umum, dan ada yang diangkat yaitu dari ABRI, Utusan Daerah, dan Utusan Golongan dengan kriteria yang tidak jelas (Huda, 1999).

Pada masa Orde Baru, jumlah ABRI yang diangkat mencapai 75 orang, padahal anggota ABRI secara keseluruhan tidak mencapai untuk dua kursi sebab dalam Undang-Undang Pemilu pada saat itu untuk setiap 400.000 orang akan memperoleh satu kursi di lembaga perwakilan (DPR). Oleh sebab itu sistem pengangkatan sangat tidak rasional. Begitu pula mengenai keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat dimana keanggotaannya banyak yang tidak dipilih langsung oleh rakyat melainkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Tingkat 1. Utusan Daerah antara lain adalah pejabat daerah yaitu para Gubernur. Pengangkatan Gubernur sebagai pejabat eksekutif menjadi anggota Majelis didasarkan kepada UU No. 2 tahun 1985 yo UU No. 5 tahun 1995.

Dalam Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa Gubernur termasuk salah seorang Utusan Daerah yang dipilih oleh DPRD. Hal ini sangat aneh sebab DPRD diharuskan memilih Utusan Daerah untuk pejabat eksekutif sudah ditentukan. Begitu pula Undang-Undang No. 2 tahun 1981 sudah menjelaskan tentang larangan jabatan rangkap bagi anggota legislatif dengan eksekutif. Pada masa Orde Baru larangan tersebut tidak diperhatikan, terbukti dengan diangkatnya Gubernur sebagai pejabat eksekutif di daerah merangkap sebagai anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Utusan Daerah. Dengan diangkatnya Gubernur sebagai anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat jelas menimbulkan kerancuan mengenai hubungan kekuasaan.

Dalam sistem ketatanegaraan, di akhir jabatan Presiden harus melaporkan apa yang

telah dilaksanakan sebagai pertanggungjawaban kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat yang didalamnya terdapat Gubernur dan Panglima ABRI beserta staf lainnya yang secara struktural ada di bawah Presiden. Di dalam pertanggungjawaban Presiden sudah pasti termasuk laporan kerja dari daerah-daerah yang telah disusun oleh Gubernur atau juga para Pangdam. Dari kondisi tersebut akan sulit bagi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menilai pertanggungjawaban secara objektif apalagi penilaiannya disampaikan oleh masing-masing fraksi termasuk di dalamnya fraksi Utusan Daerah yang anggotanya ada Gubernur.

Selain Utusan Daerah yang telah membuat rancunya hubungan kekuasaan masih diperkuat lagi dengan adanya Utusan Golongan yang pola dan kriteria rekrutmennya tidak transparan sebab munculnya Utusan Golongan secara umum belum dikenal bagaimana kualitasnya untuk menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Utusan Golongan sering juga muncul nama pejabat eksekutif yang tidak menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari Utusan Daerah.

Penyebab tidak transparannya Utusan Golongan karena utusan ini ditentukan atas prakarsa Presiden. Hal ini terjadi disebabkan adanya pemberian kekuasaan kepada Presiden untuk menetapkan Utusan Golongan baik atas usul organisasi golongan maupun prakarsa Presiden sendiri, ini dapat kita baca dalam UU No. 2 tahun 1986 pasal 1 ayat 4 butir C yo UU No. 5 tahun 1995 tentang susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Thaib, 2000).

Setelah Orde Baru ditumbangkan pada tahun 1998 oleh gerakan yang menamakan dirinya gerakan reformasi, disusul dengan tuntutan untuk melakukan amandemen terhadap UUD 1945. Dalam melakukan amandemen tersebut, khususnya amandemen Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yang sebelumnya berbunyi: "kedaulatan ditangan rakyat dijalankan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan rakyat. Dalam perubahannya menjadi: "kedaulatan berada ditangan rakyat dan dijalankan menurut UUD 1945". Dengan adanya perubahan ini, kedudukan MPR tidak lagi menjadi lembaga satu-satunya yang menjalankan kedaulatan rakyat, tidak lagi menjadi lembaga

tertinggi penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, melainkan menjadi lembaga tinggi negara sehingga konsolidasi lintas kelembagaan setara secara horizontal dan seimbang dalam menjalankan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Namun demikian, kelemahan dan kekurangan dalam kehidupan berbangsa bernegara harus segera diperbaiki, baik itu di lapangan politik, hukum maupun dalam segi MPR sebagai bagian dari struktur kelembagaan negara.

Akan tetapi apa yang dicanangkan pada masa awal gerakan reformasi hingga saat ini masih belum nampak perubahannya. Dalam segi konsolidasi kelembagaan negara secara horizontal memang mengalami keseimbangan lintas kelembagaan negara, akan tetapi di internal MPR sebagai lembaga kedaulatan rakyat sendiri mengalami pelemahan-pelemahan.

MPR sebagai lembaga kedaulatan rakyat nampaknya terdegradasi dalam kedudukan serta perannya. Posisi MPR saat ini hanya mengurus persoalan-persoalan teknis sosialisasi-sosialisasi empat pilar kebangsaan, sehingga fungsi utama MPR sebagai lembaga kedaulatan rakyat menjadi hilang. Selain itu, pola rekrutmen anggota MPR bias dari politik yang sesungguhnya di cita-citakan dalam pembukaan konstitusi Indonesia. Politik yang dibangun oleh partai politik saat ini begitu transaksional dan di dominasi oleh partai politik melalui sistem fraksi yang ada di dalam parlemen. Sehingga peran partai politik sangat kuat di dalam parlemen.

Hal ini membangun jarak antara warga dan negara. MPR adalah lembaga tempat berhimpun warga dari berbagai elemen, untuk bermusyawarah dan bermufakat membangun politik hukum negara yang sesuai. Hal ini selaras dengan Pancasila Sila Keempat. Akan tetapi dengan adanya hal yang demikian diterangkan diatas, membuat MPR bukan lagi lembaga tempat berhimpun warga negara untuk bermusyawarah dan bermufakat, tetapi membangun jarak anatara warga negara dengan negaranya. MPR saat ini menjadi, perkumpulan berbagai kepentingan politik partai untuk mempertahankan kekuasaannya masing-masing.

Pemilihan Umum dan perekrutan anggota masih tetap seperti masa Orde Baru. Akibatnya komposisi keanggotaan Majelis

Permusyawaratan Rakyat masih bernuansakan peran Orde Baru dengan kemasan yang baru yang tidak mencerminkan aspirasi rakyat melainkan masih ke aspirasi partai.

Oleh sebab itu karena Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga perwakilan rakyat yang akan menyampaikan aspirasi rakyat memerlukan peninjauan kembali dalam susunan dan kedudukannya. Perubahan terhadap UUD 1945 tidak tabu lagi, karena dalam UUD 1945 pun telah diatur tentang perubahannya.

Dengan alasan ini, maka penelitian perlu dilakukan dengan melihat kondisi kelembagaan MPR serta peraturan-peraturan (susduk) terkait kedudukan dan peran MPR pada masa orde baru maupun reformasi tahun 1999.

Metode Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematik hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum serta sejarah hukum. (Soekanto & Mamudji, 2006) Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan perbandingan hukum dan pendekatan sejarah hukum. Pendekatan perbandingan digunakan penulis untuk membandingkan kedudukan dan peran MPR pada masa Orde baru dan Reformasi.

Pendekatan sejarah sendiri digunakan untuk melacak sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu. Pendekatan ini penulis gunakan untuk mengetahui secara mendalam perkembangan sejarah kedudukan dan peran MPR selama priodesasi Orba dan Reformasi.

Data primer yang bersifat otoritatif, terdiri dari perundang-undangan, risalah pembentukan peraturan perundang-undangan dan putusan hakim (Soemardjono, 2001) Adapun data primer yang dimaksud dalam penelitian ini adalah (i) UUD 1945; (ii) Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1983; (iii) Undang-undang Nomor 4 tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD; (vi) Peraturan Pemerintah Nomor 2 tahun 1946 tentang Susunan dan Pemilihan Anggota Komite Nasional Pusat (KNIP), dan lain-lain.

Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan, yaitu dari bahan hukum seperti

buku-buku, dokumen-dokumen resmi, dan sebagainya. Proses wawancara yang dilakukan penulis sebagai data primer digunakan untuk memperkuat analisis, bukanlah sebagai data utama dalam penyusunan penelitian ini.

Hasil Penelitian dan Pembahasan Kedudukan dan Peran MPR pada Masa Orde Baru

1. Kedudukan MPR

Dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen dinyatakan bahwa "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Dengan demikian Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga yang bertindak untuk dan atas nama rakyat artinya rakyat melalui Undang-Undang Dasar membentuk suatu lembaga negara yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat yang akan melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat.

Keberhasilan tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat harus ditunjang oleh keanggotaan yang direkrut oleh majelis. Dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 dijelaskan bahwa keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota DPR ditambah dengan Utusan-Utusan Daerah dan Utusan-Utusan Golongan.

Untuk lebih memfokuskan dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat, maka disusunlah Undang-Undang yang terdiri dari Undang-Undang tentang partai politik, Undang-Undang tentang Pemilihan Umum dan Undang-Undang tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Dengan adanya Undang-Undang tersebut diharapkan kedaulatan rakyat akan dapat diwujudkan sesuai dengan tujuan dari sistem ketatanegaraan yang demokratis.

Secara konstitusional, Majelis Permusyawaratan Rakyat harus benar-benar kuat dihadapan lembaga eksekutif (Presiden dan Menteri). Sesuai dengan kedudukannya sebagai lembaga tertinggi negara jangan sampai ada intervensi dan lembaga-lembaga tinggi negara dibawahnya.

Tetapi pada kenyataannya pada masa Orde Baru, lembaga legislatif ini hanya eksis secara formal konstitusional saja sebab lembaga legislatif yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat' pada dasarnya lebih banyak dipenga-

ruhi oleh lembaga eksekutif. Hal ini terjadi karena sistem rekrutmen anggota tidak memenuhi syarat-syarat substantif yang dikehendaki oleh prinsip-prinsip demokrasi. Rekrutmen keanggotaan penuh dengan kerancuan-kerancuan antara fungsi eksekutif dan legislatif.

Kerancuan ini terjadi karena dalam rekrutmen keanggotaan tidak saja didasarkan kepada hasil Pemilihan Umum melainkan rekrutmen keanggotaan melalui pengangkatan yang dilakukan berdasarkan keputusan Presiden yaitu pengangkatan yang dilakukan terhadap anggota ABRI (TNI dan Polri) atau Utusan Daerah dan Utusan Golongan.

Pada masa Orde Baru ini anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang diangkat jumlahnya lebih banyak daripada yang dipilih dalam pemilihan umum. Menurut UU No. 2 tahun 1985, jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yaitu 1000 orang yang terdiri dari 500 anggota Dewan Perwakilan Rakyat (400 orang yang dipilih melalui Pemilihan Umum dan 100 orang yang diangkat). Anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang berjumlah 100 orang tersebut diambilkan dari Golongan Karya, ABRI (TNI dan Polri) yang pengangkatannya ditetapkan oleh Presiden atas usul Panglima Angkatan Bersenjata: sisanya berjumlah 500 orang diangkat oleh Presiden dari unsur ABRI, Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Dengan demikian kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara berada di bawah Presiden/eksekutif bukan sebaliknya Majelis Permusyawaratan Rakyat itu jadi lembaga elitis yang lebih banyak menyuarakan kepentingan penguasa. Dengan adanya sistem pengangkatan yang dilakukan berdasarkan UU No. 2 tahun 1985 menimbulkan kerancuan dalam hubungan kekuasaan antara lembaga legislatif (Majelis Permusyawaratan Rakyat) dengan lembaga eksekutif (Ni'matul Huda, 1999).

Kerancuan ini timbul karena dalam UU No. 2 tahun 1985 telah ditentukan bahwa Gubernur sebagai pelaksana eksekutif daerah harus termasuk salah seorang anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari Utusan Daerah yang akan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I. Begitu pula pengangkatan para menteri kabinet yang masih berfungsi sebagai eksekutif adalah sangat sulit

untuk dicerna bahwa seseorang yang sedang menjabat di eksekutif sekaligus menjadi anggota legislatif.

Adanya jabatan rangkap ini sebenarnya merupakan dampak dari peraturan yang tercantum dalam UU No. 2 tahun 1985 yaitu pada Pasal 1 ayat (4) butir C yaitu kepada Presiden diberi kewenangan untuk menetapkan Utusan Daerah dan Golongan baik atas usul organisasi golongan maupun atas prakarsa Presiden sendiri. Begitu pula mengenai calon dari Utusan Daerah yang akan dicalonkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I, Gubernur, Pangdam telah ditempuh langsung oleh Presiden. Keberadaan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui cara pengangkatan akan lebih banyak mengundang kolusi dan nepotisme.

Hal paling fundamental yang muncul sebagai implikasi dari proses rekrutmen seperti itu adalah pada tingkat representasi Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dengan demikian makna representasi dari Majelis Permusyawaratan Rakyat telah hilang. Oleh sebab itu dengan adanya peraturan yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengangkat wakil rakyat melalui pengangkatan Utusan Daerah dan Golongan dari unsur eksekutif atau keluarga dan kerabat, akan menjauhkan keterwakilan rakyat.

Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang diangkat oleh Presiden akan memperkuat Presiden pada saat Presiden menyampaikan pertanggungjawaban di muka sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal ini jelas sekali selama Orde Baru, pertanggungjawaban dari Presiden selaku mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak pernah ditolak oleh anggota bahkan memperkuat untuk selalu menjadi Presiden. Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak mampu bersikap kritis terhadap kebijakan-kebijakan Presiden. Apapun sepak terjang dari Presiden selalu diterima oleh anggota majelis walaupun perekrutan politik, diskriminasi dalam bidang ekonomi bahkan pelanggaran HAM pun tidak pernah di kritisi oleh anggota majelis.

Dalam peraturan tata tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat telah diatur tentang komposisi dari keberadaan anggota majelis. Keberadaan anggota majelis ditentukan dalam fraksi-fraksi seperti dalam Dewan Perwakilan Rakyat. Kalau kita akan konsisten kepada

kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara yang akan melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat (Pasal 1 ayat (2) UUD 1945), maka anggota majelis harus merupakan satu kesatuan yang utuh tidak terkotak-kotak dalam fraksi, artinya tidak berbicara lagi atas nama fraksi (atas nama partai), melainkan harus atas nama rakyat Indonesia. Kalau masih atas nama fraksi apakah itu atas nama Fraksi Persatuan, Fraksi ABRI, Fraksi Karya Pembangunan, Fraksi Demokrasi, dan Fraksi Kebangkitan Bangsa, maka kepentingan dan fraksi itulah yang selalu akan menguasai pribadi anggota.

Saya sependapat dengan apa yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa anggota majelis harus merupakan pembauran dari seluruh anggota, baik itu berasal dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat maupun dari Utusan Daerah dan Utusan Golongan.

Dengan pembauran tersebut anggota majelis tidak terikat oleh partai yang telah mencalonkan dan memilih dirinya sebagai wakil rakyat. Ketidakterikatan oleh partai atau golongan akan memberikan kebebasan kepada mereka untuk mampu mengeluarkan pendapat sesuai dengan hati nuraninya sebagai pengembalian amanat dari rakyat. Kebebasan mengeluarkan pendapat dijamin oleh UUD 1945 yaitu Pasal 28. Oleh sebab itu kalau pembangunan keanggotaan itu dilaksanakan maka sistem fraksi tidak perlu diadakan. Adanya fraksi-fraksi dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat akan mengundang penonjolan memperjuangkan kepentingan partai, daerah atau golongan. Susunan keanggotaan majelis harus berbeda dengan Dewan Perwakilan Rakyat, sebab kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga tertinggi negara yang fungsi dan tugasnya berbeda dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dengan cara pembauran kebersamaan bagi anggota majelis, untuk sikap kritis akan tercipta sebab mereka tidak terikat oleh partai yang tergabung dalam fraksi. Selama fraksi-fraksi itu masih ada, maka kebebasan untuk mengeluarkan pendapat secara pribadi akan terpasung karena sistem *recalling* akan dibenarkan oleh Undang-Undang. Dalam Pasal 43 Undang-Undang No. 2 tahun 1985, dinyatakan bahwa hak *recall* untuk OPP atau Golongan Karya, ABRI ada pada OPP yang bersangkutan atau pada Panglima Angkatan

Bersenjata dan pelaksanaannya terlebih dahulu harus dimusyawarahkan dengan pimpinan DPR. Pada masa Orde Baru telah terjadi *recalling* terhadap anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat periode 1992-1997 yaitu antara lain, Brigjen Rukmini (almarhumah), Mayjen RK Sembiring Meliala, Brigjen Syamsudin ketiganya dari dari faksi ABRI, Bambang Warik dari Karya Pembangunan dan Sri Bintang Pamungkas dari fraksi Persatuan Pembangunan.

Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara yang memiliki lembaga tinggi sebagai pelaksana Tap-Tap Majelis maka pemikiran dan lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat harus berbeda. Sebab apabila pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat dijabat oleh orang yang sama akan menimbulkan kerancuan, sebab tugas dan wewenang dari kedua lembaga legislatif ini sangat berbeda pula. Pemisahan jabatan pimpinan dari kedua lembaga legislatif mengoptimalkan fungsi dan peran masing-masing lembaga.

2. Peran MPR

Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pelaku kedaulatan rakyat mempunyai kekuasaan seluas kehendak rakyat. Apapun yang menjadi kehendak rakyat harus selalu dapat dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Namun dalam kiasan bukan berarti bahwa kekuasaan Majelis Permusyawaratan Rakyat itu bukan tidak terbatas, kekuasaan Majelis Permusyawaratan Rakyat tetap dibatasi oleh nilai-nilai dasar konstitusi dan hukum konstitusi yang melandasinya yaitu Pancasila dan UUD 1945 sebagai lembaran konstitusional. Kekuasaan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak boleh melanggar apa yang telah ditentukan dalam Pancasila sebagai landasan idiil dan UUD 1945 sebagai landasan konstitusional.

Sebagaimana telah dijelaskan di depan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga tertinggi negara sebagai pelaku kedaulatan rakyat, dalam kedudukan demikian maka dalam UUD 1945 telah ditentukan pula sebagai implementasinya yaitu mengenai tugas dan wewenangnya seperti

- a. Menetapkan Undang-Undang Dasar (Pasal 3)

- b. Menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (Pasal 3)
- c. Memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6 ayat 2)
- d. Mengubah Undang-Undang Dasar (Pasal 37)

Pemerintah Orde Baru bertekad untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen dan melaksanakan pembangunan sebagai pengamalan Pancasila.

Seiring dengan tekad Orde Baru tersebut, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan tegas menyatakan bahwa "Majelis Permusyawaratan Rakyat berketetapan untuk mempertahankan Undang-Undang Dasar 1945, tidak berkehendak dan tidak akan melakukan perubahan terhadapnya serta akan melaksanakan secara murni dan konsekuen.

Pernyataan tersebut dituangkan dalam Pasal 104 MPR No. I MPR/1983 tentang peraturan tata tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Senafas dengan Tap MPR tersebut di atas, terdapat pula ketetapan MPR No. IV / MPR / 1983 tentang referendum yang isinya mengandung ketentuan antara lain (Bahan Penalaran BP7 Pusat, 1993):MPR berketetapan untuk mempertahankan Undang-Undang Dasar 1945, tidak akan melakukan perubahan terhadapnya serta akan melaksanakannya secara murni dan konsekuen.

- a. Apabila Majelis Permusyawaratan Rakyat berkehendak untuk merubah Undang-Undang Dasar 1945 terlebih dahulu harus meminta pendapat rakyat melalui referendum.

Pada saat Orde Baru memang nampak sekali tidak adanya keinginan untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945 masih relevan. Dengan sering terjadinya konflik kepentingan antara eksekutif dan legislatif menyebabkan kemandulan dan tidak efektifnya peran Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Rakyat di luar gedung Majelis Permusyawaratan Rakyat menghendaki adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945, namun Majelis Permusyawaratan Rakyat tetap tidak melakukan perubahan dan tetap menetapkan UUD 1945 sebagai Undang-undang Dasar Republik Indonesia yang tetap.

b. Menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara

Sejak diberlakukannya UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai lahirnya Orde Baru tahun 1966 Indonesia belum memiliki Garis Besar Haluan Negara yang sesuai dengan amanat UUD 1945. Namun setelah pemerintahan Orde Baru muncul dan berkuasa, berdasarkan hasil sidang umum Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil pemilu 1971 mulai menyusun Garis-Garis Besar Haluan Negara, bangsa Indonesia dapat melaksanakan pembangunan. Adapun ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat mengenai Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai berikut :

1. MPR hasil Pemilu 1971 menerbitkan TAP MPR No. IV/MPR/1973
2. MPR hasil Pemilu 1977 menerbitkan TAP MPR No. IV.I MPRI 1978
3. MPR hasil Pemilu 1982 menerbitkan TAP MPR No. II/ MPR/1983
4. MPR hasil Pemilu 1987 menerbitkan TAP MPR No. II/MPR/1988
5. MPR hasil Pemilu 1992 menerbitkan TAP MPR No.II/MPRI/1993
6. MPR hasil Pemilu 1997 menerbitkan TAP MPR No. II/MPR/1998

Dari keseluruhan Garis-Garis Besar Haluan Negara tersebut telah memperjelas arah dan tujuan dari pembangunan nasional serta telah memberikan gambaran mengenai bagaimanapun pembangunan lima tahun ke depan.

Dalam pemilihan Presiden di masa ORDE BARU kepentingan penguasa tidak mempengaruhi lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk tidak merubah Pasal 7 UUD 1945. Hal ini sebenarnya adalah dampak dari keanggotaan Majelis Permusyawaratan rakyat yang saat itu sangat didominasi oleh anggota majelis yang diangkat melalui sistem pengangkatan yang secara tidak langsung adalah pendukung dari lembaga eksekutif. Secara *de jure* memang pengangkatan Presiden Soeharto adalah benar karena dilakukan pemilihannya setiap 5 tahun sekali, tapi *de facto* jabatan presiden sama dengan seumur hidup.

Dan apabila tidak ada gerakan reformasi dari rakyat maka kemungkinan jabatan Presiden akan berlangsung seumur hidup. Dan ini sangat berbahaya bagi negara Republik Indonesia yang berasaskan demokrasi.

Kedudukan dan Peran MPR pada Masa Reformasi

1. Kedudukan MPR

Setelah rezim Orde Baru runtuh dengan gerakan reformasi dari rakyat, diharapkan keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat benar-benar menjadi lembaga tertinggi negara yang akan menyuarakan aspirasi rakyat.

Salah satu upaya untuk menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara yang akan melaksanakan kedaulatan rakyat atas dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, maka perlu mewujudkan lembaga permusyawaratan dan perwakilan rakyat yang lebih mampu mencerminkan kedaulatan rakyat, dengan menata ulang susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Untuk mengoptimalkan peran rakyat dalam penyelenggaraan negara melalui lembaga permusyawaratan dan lembaga perwakilan, telah dicabut undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD yaitu UU No. 16 tahun 1969 yang telah berkali-kali dirubah yang terakhir UU No.5 tahun 1995 dan diganti dengan undang-undang yang baru yaitu UU No.4 tahun 1999 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.

Dalam Pasal 2 UU No.4 tahun 1999 tentang MPR, DPR dan DPRD dijelaskan bahwa susunan anggota MPR terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Dalam undang-undang No.4 tahun 1999 jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat telah ditentukan sebanyak 700 orang dengan perincian anggota DPR sebagai 500 orang, utusan daerah berjumlah 135 orang dimana tiap Daerah Tingkat I memiliki 5 orang wakil yang telah dipilih oleh DPRD Tingkat I dan Utusan Golongan sebanyak 65 orang. Utusan Golongan adalah mereka yang diusulkan oleh masing-masing golongan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Tata cara penetapan Utusan Golongan untuk menjadi anggota MPR diatur dalam tata tertib DPR.

Susunan keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat selain dari anggota DPR juga ada Utusan Daerah dan Utusan Golongan

sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat 1 UUD 1945. Utusan Daerah dan Utusan Golongan menjadi anggota MPR melalui pengangkatan berdasarkan UU No. 2 tahun 1985. Begitu pula anggota TNI dan Polda menjadi anggota MPR melalui sistem pengangkatan.

Pada masa Orde Baru yang diangkat jumlahnya lebih besar daripada yang melalui Pemilihan Umum termasuk di dalamnya anggota TNI dan Polri.

Jumlah TNI dan Polri sebanyak 100 orang dan pada saat BJ. Habibi menjadi Presiden jumlahnya menurun menjadi 75 orang dan pada era reformasi anggota MPR dari TNI dan Polri berjumlah 38 orang dengan harapan setelah Pemilihan Umum yang akan datang TNI dan Polri tidak akan menjadi anggota majelis lagi.

Pada masa reformasi ini para pejabat di lingkungan eksekutif tidak menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat lagi. Sehingga diharapkan intervensi dari lembaga eksekutif (Presiden) tidak akan terjadi lagi. Dalam Pasal 43 Undang-Undang No.4 tahun 1999 dijelaskan bahwa keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak boleh dirangkap oleh pejabat negara, pejabat struktural pemerintah, pejabat pada lembaga peradilan dan pejabat lain sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak akan bisa didikte oleh lembaga yang ada di bawahnya.

Untuk lebih optimal dalam menjalankan fungsinya maka lembaga legislatif yaitu lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat telah dipisah.

Pada masa ORDE BARU sering terjadi *recalling* karena anggota dari partai atau fraksi dalam menyampaikan pendapatnya tidak sejalan dengan partai atau fraksi. Pada era reformasi dalam undang-undang ditetapkan bahwa anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak boleh diganti antar waktu karena dan atau pendapat yang dikemukakan dalam rapat-rapat Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dengan demikian sistem *recalling* tidak dilakukan seperti pada masa rezim ORDE BARU. Hal ini dapat kita perhatikan pada saat Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang pleno untuk membahas Memorandum

ke II, ada seorang anggota dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan yang tidak setuju dikeluarkannya Memorandum ke I bagi Presiden Abdurrahman Wahid, walaupun Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Fraksinya menyetujui tapi dalam voting dapat saja anggota tidak sejalan dengan partai atau fraksinya.

Dalam peraturan tata tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat, komposisi keanggotaan masih tetap seperti pada masa Orde Baru yaitu tergabung dalam fraksi, sedangkan dalam mekanisme kerja ada pada komisi-komisi, keterikatan anggota majelis terhadap partai akan tetap berlangsung. Mereka berbicara masih akan tetap berinduk kepada partai sebab mereka masih belum membaur.

Dalam pengambilan keputusan cara voting sudah diberlakukan, sehingga pendapat pribadi sedikit banyak sudah dapat memperlihatkan sedikit demi sedikit keterikatan terhadap partai mulai berkurang. Dengan terpisahnya pimpinan lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat, masing-masing lembaga dapat eksis dalam menjalankan fungsinya sesuai dengan peraturan yang berlaku (Sugeng Riyadi, 2011).

2. Peran MPR

Setelah Presiden Suharto berhenti pada tanggal 21 Mei 1998, melalui Kepresnya pada saat itu juga mengangkat B.J. Habibi yang pada saat itu menjabat sebagai Wakil Presiden menjadi Presiden ke III negara Republik Indonesia. Dalam kapasitas sebagai Presiden walaupun tidak diangkat melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat (Pasal 6 UUD 1945) bersama-sama DPR mengadakan perubahan UU Politik yaitu UU tentang Pemilihan Umum, UU tentang Partai Politik dan UU tentang Susunan MPR, DPR dan DPRD. Berdasarkan UU Politik itulah selanjutnya dilaksanakan Pemilihan Umum pada tahun 1999 dengan menggunakan UU No. 3 tahun 1999 dan dilakukan pelantikan terhadap anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilu 1999. Pada sidang Pleno ke II yaitu pada tanggal 17 Oktober 1999 Presiden B.J. Habibi diminta untuk menyampaikan pertanggungjawabannya selaku Presiden walaupun baru menjabat selama 18 bulan, dan ternyata pertanggungjawaban B.J. Habibi pada

tanggal 19 Oktober 1999 ditolak majelis (Tap MPR No. II/MPR/1999).

Penolakan terhadap pertanggungjawaban seorang Presiden selama Orde Baru belum pernah terjadi, dengan demikian penolakan tersebut merupakan kemajuan dari Majelis Permusyawaratan Rakyat pada masa reformasi. Setelah penolakan terhadap pertanggungjawaban Presiden B.J. Habibie, diselenggarakan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam pemilihan Presiden tidak lagi menggunakan pencalonan tunggal seperti pada era Orde Baru.

Pemilihannya sesuai dengan aspirasi rakyat yaitu melalui voting sehingga pemilihan dilaksanakan secara terbuka dan menghasilkan K.H. Abdurrahman Wahid sebagai Presiden dan Megawati Sukarnoputri sebagai Wakil Presiden (Tap MPR No. VII/MPR/1999 dan Tap MPR No. VIII/MPR/1999).

Selain memilih Presiden dan Wakil Presiden, sesuai dengan UUD 1945 Pasal 37, Majelis Permusyawaratan Rakyat era reformasi telah melakukan perubahan (amandemen) terhadap UUD 1945 dengan membentuk Pan *Ad-Hoc* I dan Pan *Ad-Hoc* II yang selama Orde Baru perubahan terhadap UUD 1945 seakan-akan tabu dan UUD 1945 dianggap sakral (Tap MPR No. IX/MPR/1999). Selanjutnya majelis-pun telah menyusun Garis-Garis Besar Haluan Negara untuk masa 1999 - 2004 (Tap MPR No. IV/MPR/1999), yang sistematisnya berbeda dengan GBHN pada masa Orde Baru yaitu terdiri dari :

- Bab I Pendahuluan
- Bab II Kondisi Umum
- Bab III Visi dan Misi
- Bab IV Arah Kebijakan
- Bab V Kaidah Pelaksanaan
- Bab VI Penutup

Majelis Permusyawaratan Rakyat sedikit banyak sudah mendengar aspirasi rakyat yang menghendaki Majelis Permusyawaratan Rakyat melaksanakan amanat Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yaitu sebagai pelaksana kedaulatan rakyat yaitu antara lain dengan mengadakan amandemen terhadap UUD 1945.

Begitu pula Majelis Permusyawaratan Rakyat di masa reformasi ini tidak mau lagi diintervensi oleh lembaga eksekutif seperti masa Orde Baru dan Majelis Permusyawaratan Rakyat akan berusaha semaksimal mungkin

tetap eksis sebagai Lembaga Kedaulatan Rakyat.

Kesimpulan

Berdasarkan penelitian terhadap pokok bahasan mengenai kedudukan dan peran MPR baik pada masa Orde Baru maupun setelah diubahnya UUD 1945 pasca reformasi, penulis dapat menarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

Pada masa Orde Baru berdasarkan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 telah menentukan MPR berkedudukan sebagai lembaga negara tertinggi. Kedudukan tersebut ditopang dengan susunan keanggotaan dan berbagai kewenangan sebagaimana diatur dalam Pasal 3, Pasal 6 Ayat (2), Pasal 9 dan Pasal 37 UUD 1945. Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 mengatur bahwa susunan keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR ditambah dengan utusan golongan dan daerah. Komposisi keanggotaan demikian mengukuhkan MPR sebagai representasi seluruh aspek kehidupan rakyat di bidang ekonomi dan politik serta hubungan pusat dan daerah.

Kedudukan MPR yang mengalami distorsi di dalam praktik pada gilirannya berpengaruh signifikan terhadap peranan MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Distorsi diakibatkan oleh kewenangan Presiden mengangkat anggota dan bahkan -dalam kasus Orde Lama- personalia pimpinan MPR, rangkap jabatan pimpinan MPR sekaligus pula menjadi menteri kabinet, komposisi anggota yang sebagiannya berasal dari kalangan pejabat yang berada di bawah presiden seperti gubernur, pangdam dan anggota DPRD Tingkat I dan pengorganisasian MPR ke dalam fraksi-fraksi serta keberadaan lembaga *recall*.

Praktik demikian berpengaruh pada pelaksanaan peran MPR. Seharusnya, sebagaimana kedudukan MPR yang diatur dalam konstitusi, MPR berperan sebagai p 157 ra dari pemegang kedaulatan rakyat. MPR dalam praktiknya berperan minimalis. Seperti peranan MPR di penghujung masa Orde Lama, hanya dibatasi pada kewenangan menyusun GBHN saja. Demikian pula pada masa pemerintahan rezim Orde Baru, penerapan mekanisme rekrutmen keanggotaan yang menguntungkan presiden telah memperlemah peran MPR dalam hal peran evaluatif, yaitu kemampuan menilai pertanggungjawaban dari

presiden secara obyektif. Sehingga, selama masa Orde Baru tidak pernah dijumpai kemungkinan bagi MPR menolak laporan pertanggungjawaban yang dikemukakan presiden tiap akhir masa jabatan. Minimalisasi pun berlangsung pada peran MPR dalam memilih presiden dan wakilnya. Selama masa Orde Baru praktis tidak pernah dijumpai kandidat alternatif yang mengemuka di internal MPR sendiri. MPR pun tidak mampu berperan sebagaimana layaknya lembaga negara yang berkewenangan mengamandemen dan menetapkan undang-undang dasar. Pelemahan peran MPR tidak dapat dipungkiri bersumber dari dominasi MPR secara politik. Di samping itu semua, keberadaan aneka fraksi di dalam MPR dan mekanisme *recall* membuka peluang pengutamaan kepentingan parsial ketimbang sebagai penjelmaan rakyat secara menyeluruh. MPR menjadi mengekspresikan kepentingan partai dan golongan ketimbang kepentingan rakyat. Hal ini memperlemah peran utama MPR sebagai jelmaan dari kedaulatan rakyat dan tergantikan menjadi kedaulatan partai dan golongan, mengingat pula fakta akan dominasi presiden atas MPR maka pada akhirnya kedaulatan jatuh ke tangan presiden.

Pada masa reformasi berlangsung serangkaian perubahan UUD 1945 yang berujung pada pergeseran kedudukan dan peran MPR. Pergeseran tersebut seturut dengan pergeseran gagasan kedaulatan rakyat yang dianut UUD 1945 dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945. Kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR melainkan dilaksanakan berdasarkan undang-undang dasar. Kewenangan MPR pun mengalami pengurangan, MPR tidak lagi berkewenangan memilih presiden dan wakilnya, demikian pula kewenangan menetapkan GBHN pun ditiadakan. Praktis, satu-satunya kewenangan di masa lalu yang masih dipertahankan adalah kewenangan melakukan perubahan terhadap undang-undang dasar.

Pergeseran kedudukan MPR tersebut berpengaruh pada peranannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. MPR menjadi pelaksana kedaulatan rakyat bersama-sama lembaga negara lainnya secara setara.

Meski kedudukan MPR di masa pasca reformasi mengalami penurunan derajat namun dalam pelaksanaan peran justru mengalami peningkatan secara proporsional ter-

hadap lingkup kewenangan yang dimiliki jika dibandingkan dengan masa Orde Lama maupun Orde Baru. Terindikasi dari peranannya yang maksimal dalam mengubah UUD 1945 dan berbagai usaha sosialisasi berbagai keputusan MPR terpenting.

Pergeseran kedudukan MPR pun secara khusus berimplikasi pada perubahan susunan keanggotaan. Keberadaan utusan golongan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 Ayat(3) UUD 1945 sebelum perubahan dihapuskan dan hal tersebut mengindikasikan perubahan pada model kelembagaan gagasan kedaulatan rakyat dalam UUD 1945. Susunan keanggotaan MPR setelah perubahan UUD 1945 lebih mengedepankan unsur perwakilan politik dan relasi pusat dengan daerah. Dalam Pasal 2 ayat (3) UUD 1945 setelah perubahan, Posisi keanggotaan MPR menjadi: DPR dan DPD yang dipilih secara langsung.

Persoalan yang mengemuka baik pada masa Orde Lama maupun Orde Baru dalam wujud pemusatan kekuasaan di tangan presiden yang berarti penyimpangan atas gagasan kedaulatan rakyat dalam UUD 1945, bersumber tidak hanya dari keterbatasan internal UUD 1945 yang lebih banyak menyeraikan pengaturan lebih lanjut pada undang-undang, persoalan pun datang dari penyimpangan pada tingkat praktik sebagaimana telah dikemukakan di atas. Hal ini dapat dibuktikan dari fakta bahwa pada masa awal reformasi pernah terdapat preseden di mana pertanggungjawaban Presiden pada tanggal 19 Oktober 1999 ditolak Majelis melalui Tap MPR No. II/MPR/1999. Fakta tersebut menunjukkan bahwa MPR dapat menjalankan peran sebagai pelaksana kedaulatan rakyat secara maksimal.

Berdasarkan kesimpulan sebagaimana tersebut di atas dan pembahasan hasil penelitian, MPR merupakan ekspresi pelemagaan atas gagasan kedaulatan rakyat yang disusun oleh para pendiri bangsa. Kedaulatan rakyat tidak hanya di bidang politik yang diwakili oleh anggota DPR tetapi juga kedaulatan rakyat di bidang ekonomi yang diwakili oleh utusan golongan. Perubahan UUD 1945 meniadakan utusan golongan dari komposisi keanggotaan MPR dengan alasan pragmatis, yaitu berkaitan dengan mekanisme rekrutmen yang paling tepat. Peniadaan utusan golongan dengan demikian menghapus pula aspek keterlembagaan kedaulatan rakyat

di bidang ekonomi dalam susunan ketatanegaraan.

Perubahan UUD 1945 pun menghilangkan keberadaan GBHN dari daftar kewenangan MPR. GBHN sendiri merupakan acuan jangka waktu tertentu bagi pelaksanaan kekuasaan eksekutif. Kewenangan penyusunan dan penetapan GBHN oleh MPR di masa UUD 1945 sebelum perubahan sudah tepat. Disebut demikian karena MPR mencerminkan daulat rakyat tidak hanya di bidang politik tetapi juga di bidang ekonomi oleh utusan golongan, mampu memastikan kepentingan ekonomi nasional tidak jatuh ke tangan minoritas golongan. Dewasa ini kedudukan GBHN tersebut digantikan dengan Dihapusnya GBHN dengan program pembangunan nasional yang disesuaikan visi presiden terpilih.

Perubahan UUD 1945 dengan demikian perlu untuk dievaluasi sehingga penulis menyarankan dilakukan perubahan kembali atas UUD Negara RI Tahun 1945 dengan mengembalikan kedudukan MPR berikut aspek-aspek pendukungnya. Perubahan tersebut mempersyaratkan pula perbaikan atas mekanisme rekrutmen keanggotaan MPR untuk menegakkan prinsip kedaulatan rakyat dan susunan keorganisasian MPR yang lebih mencerminkan keterwakilan kolektivitas rakyat Indonesia dan memajukan kepentingan rakyat ketimbang partai politik, daerah atau pusat maupun golongan.

Daftar Pustaka

Asshiddiqie, Jimly. (1994). *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksananya di Indonesi*. Ichtiar Bard Van Hoeve, Jakarta.

Azhar, Ipong S. (1997). *Benarkah DPR Mandul*, Bigraf Publishing, Yogyakarta.

Azhari, Aidul Fitriada. (2000). *Sistem Pengambilan Keputusan Demokratis Menurut Konstitusi*, Muhammadiyah University Press, Surakarta.

Bakar, Saafarudin. (1987). *Kedaulatan Rakyat*, Penerbit BP7 Pusat, Jakarta.

Budiardjo, Miriam. (2013). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Creswell, John W. (2012). *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Fitri Meilany Langi, "Lex Administratum", *Jurnal Unsrat* Vol.I/No.1/Jan-Mrt/2013.

Huda, Ni'matul. (1999). *Hukum Tata Negara (Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia)*, Gama Media, Yogyakarta.

Jimly Asshiddiqie, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945", Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar, 14-18 Juli 2003

Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999, tentang Peraturan Tata Tertib MPR.

Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999, tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara 1999 - 2004.

Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1999, tentang Tata Cara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.

Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/1999, tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia.

Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/1999, tentang Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia.

Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/1999, tentang Penegasan BP MPR untuk Melanjutkan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1983, tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.

Logemann. (1948). *Over de Theorie van Een Steling Staatsrecht*, Universitas Pers, Leiden.

Manan, Bagir. (2012). *Membedah UUD 1945*, UB Pres, Malang.

- _____. (2003). *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH-UII Press, Yogyakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud. (2005). *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta.
- M.D., Moh. Mahfud. (1999). *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media Offset, Yogyakarta.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1946 tentang Susunan dan Pemilihan Anggota Komite Nasional Pusat.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 5 tahun 1999 tentang Pegawai Negeri Sipil yang Menjadi Anggota Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 11, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3801).
- Ranggawidjaja, Rosjidi. (1991). *Hubungan Tata Kerja Antara Majelis Permusyawaratan rakyat, DPR dan Presiden*, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Sanit, Arbi. (1985). *Perwakilan Politik di Indonesia*, Rajawali, Jakarta.
- Soekanto, Sarjono. (2007). *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta
- Soemantri, Sri. (2006). *Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh UUD 1945*, Alumni, Bandung.
- Soemardjono, Maria S.W. (2001). *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Thaib, Dahlan. (1999). *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum Dan Konstitusi, Liberty*, Yogyakarta.
- _____. (1994). *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Liberty*, Yogyakarta.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1946 tentang Pembaruan Komite Nasional Pusat.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 1985 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3282).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 1999 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3809).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3810).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3811).