

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI

#### A. Tinjauan Pustaka

##### 1. Kewenangan Dan Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat

###### a. Sebelum Perubahan UUD NRI Tahun 1945

Konsepsi kedaulatan, pertama kali dikemukakan oleh Jean Bodin. Ia menjelaskan kedaulatan berarti kekuasaan mutlak yang tertinggi, tidak dapat dibagi atau dialihkan dan bersifat langgeng atau abadi. Sumber kekuasaan itu hanya satu yaitu raja. Jadi, kedaulatan yang dikembangkan oleh Bodin adalah untuk memberi dasar hukum yang kuat bagi kekuasaan raja. Alasan logis kedaulatan Bodin adalah kedaulatan raja. Kemudian Jean J. Rousseau menempatkan kekuasaan tertinggi itu pada rakyat sehingga lahirlah pengertian kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat Rousseau tersebut mengajarkan bahwa penguasa adalah rakyat itu sendiri: pemerintah oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat. (A. S. S Tambunan, 1991: 18). Pengaruh konsepsi kedaulatan rakyat kemudian mengilhami negara-negara modern untuk melaksanakan pemerintahan menurut asas kerakyatan yang dikenal dengan demokrasi.

Demokrasi merupakan sistem pemerintahan yang telah lama dikonsepsikan dan dipraktekkan oleh negara Yunani Kuno. Demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *cratos* yaitu kekuasaan. Dengan demikian, demokrasi berarti kekuasaan rakyat. Ditinjau dari sudut pandang kekuasaan, tidak ada perbedaan yang mencolok antara kedaulatan rakyat dengan demokrasi karena sama-sama menjadikan kekuasaan rakyat yang tertinggi. Said Ruphina (2005: 129) menyatakan demokrasi adalah pemerintahan yang diselenggarakan berdasarkan kekuasaan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Dengan kata lain, rakyat ikut secara aktif terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga semua kebijakan dan keputusan yang diambil oleh pemerintah sesuai dengan aspirasi rakyat.

Kedaulatan rakyat dalam konsepsi negara modern termanifestasi dalam sistem demokrasi perwakilan. Di dalam sistem perwakilan, kekuasaan dibagi (distribusi) atau dipisahkan (separasi) dalam tiga bentuk kekuasaan seperti yang dikembangkan oleh Montesquieu yaitu legislatif yang menguasai legislasi/perundang-undangan, eksekutif yang melaksanakan undang-undang dan yudikatif yang berkuasa atas bidang kehakiman. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kekuasaan legislatif diemban oleh lembaga legislatif seperti MPR, DPR, DPD

dan DPRD. Abu B. Ebyhara (2013: 188-190), menyatakan bahwa hakikat fungsi legislatif adalah untuk mencegah terjadinya absolutisme pemerintahan. Fungsi legislatif menyangkut pembuatan kebijakan dan pembuatan undang-undang (*law making function: initiative, amendment, budget authority*). Kekuasaan yang berada pada cabang-cabang kekuasaan tersebut merupakan kewenangan yang diperoleh dari pihak yang memiliki kedaulatan yaitu rakyat.

Pelaksanaan kedaulatan rakyat dan sistem perwakilan di Indonesia menurut UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen adalah menggunakan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan “kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa sumber kekuasaan itu hanya ada pada rakyat. Selanjutnya, sumber kekuasaan itu melalui Majelis sebagian dilimpahkan, dibagikan atau didistribusikan kepada lembaga-lembaga negara yang lain, yang kedudukannya berada di bawah Majelis. Dahlan Thaib (1989: 12) menuliskan bahwa karena MPR yang sepenuhnya melakukan kedaulatan yang ada di tangan rakyat itu, maka harus menjamin sepenuhnya pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut. Oleh karena itu, maka ditentukan MPR

beranggotakan DPR, utusan daerah dan utusan golongan. Komposisi ini dimaksudkan supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah mempunyai wakil dalam Majelis, sehingga Majelis betul-betul menjadi sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia.

Sebagai pelaksana kedaulatan rakyat yang tunggal maka MPR memiliki kewenangan yang bersifat fundamental. C Batubara (1992: 3) menuliskan tentang fungsi dan kewenangan MPR menurut UUD 1945, sebagai berikut:

Fungsi MPR adalah:

- 1) Menetapkan Undang-Undang Dasar
- 2) Menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara
- 3) Memilih Presiden dan Wakil Presiden

Kewenangan MPR adalah:

- 1) Mengubah Undang-Undang Dasar;
- 2) Meminta pertanggungjawaban dari Presiden/Mandataris MPR mengenai pelaksanaan GBHN dan menilai pertanggungjawaban tersebut;
- 3) Mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden/Mandataris MPR sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara dan/atau Undang-Undang Dasar.

Akibat logis lain dari Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 di atas adalah MPR sebagai sumber kekuasaan (*locus of power*). Dengan demikian, MPR menguasai segala aspek dalam sistem ketatanegaraan negara Republik Indonesia dengan kekuasaan sebagai berikut (Dahlan Thaib, 1989: 52-53):

- a) Di bidang eksekutif MPR membawahi Presiden. Selain mengangkat Presiden dan Wakil Presiden MPR mempunyai kekuasaan meminta dan menilai pertanggungjawaban Presiden atas segala kebijakan pemerintahan, yang garis-garis pokoknya telah ditetapkan oleh MPR.
- b) Di bidang legislatif MPR membawahi DPR dan Presiden. Prinsip hukum bahwa segala undang-undang yang akan dibuat oleh lembaga legislatif tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi di atasnya (*lex supuriori derogat legi inferiori*). Dalam hirarki perundang-undangan negara RI Ketetapan MPR lebih tinggi dari undang-undang. Dengan demikian, undang-undang sebagai produk legislatif harus sesuai dengan Ketetapan MPR maupun UUD 1945.
- c) Di bidang yudikatif, khususnya atas pengujian keserasian hukum, MPR membawahi Mahkamah Agung. Dalam sistem ketatanegaraan kita Mahkamah Agung tidak dapat menilai/menguji secara materiil terhadap Ketetapan MPR dan undang-undang seperti halnya dimungkinkan di negara yang menganut *Supremacy of the Supreme Court*.
- d) Di bidang inspektif (pengawasan), MPR membawahi DPR dan BPK, DPR sebagai lembaga yang mengawasi tindakan Presiden dalam melaksanakan tugas pemerintahan sehari-hari. Khusus mengenai pengawasan dan pemeriksa keuangan negara, BPK harus memberitahukannya kepada DPR, untuk selanjutnya DPR bisa meminta Sidang Istimewa kepada MPR. Mengenai lembaga pengawasan keuangan negara ini, Jimly Asshiddiqie menyebutnya lembaga yang berfungsi *ferifikatif akuntatif*.

- e) Di bidang konsultatif, MPR membawahi DPA, agar Presiden dapat melakukan tugas dan kekuasaannya sebagaimana diberikan oleh UUD 1945, maka MPR menyediakan tempat berkonsultasi atau tempat bertanya, dan tempat meminta nasihat. Oleh karena fungsinya ini DPA juga kerap dibilang lembaga *konsultatif dan advisory*.

Kewenangan luas yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 kepada MPR menjadikan lembaga permusyawaratan tersebut sebagai lembaga *super power*. Riri Nazriyah (2012: 78), dengan menyitir Ismail Sunny mengemukakan MPR merupakan satu-satunya lembaga yang mempunyai supremasi, yang mengandung dua prinsip:

- 1) Sebagai badan berdaulat yang memegang kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh UUD NRI Tahun 1945, yang disebut *legal power*.
- 2) *No rival authority*, artinya tidak ada suatu otoritas tandingan baik perseorangan maupun badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh MPR.

Dengan mencermati sejarah pelaksanaan fungsi dan kewenangan MPR, dapat terlihat hanya pada fungsi dan kewenangan “mengubah dan menetapkan UUD” yang tidak pernah dilaksanakan. Kewenangan-kewenangan yang lain rutin dilaksanakan, misalnya memilih presiden dan wakil presiden. Begitupun kewenangan menetapkan GBHN, bahkan sejak zaman

MPRS pelaksanaan terhadap kewenangan ini sudah dilakukan melalui TAP MPRS No. 1/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia Sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara. Sedangkan untuk kewenangan memberhentikan presiden dilaksanakan melalui TAP MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintah Negara Dari Presiden Soekarno.

Ditinjau secara umum, kewenangan MPR sebelum perubahan UUD adalah kewenangan yang absolut. Kewenangan tersebut juga sebagai akibat daripada pemaknaan dan pemberlakuan konsepsi kedaulatan rakyat dalam UUD, yang mana MPR sebagai lembaga tunggal pelaksana kedaulatan rakyat. MPR dijadikan sebagai lembaga yang memiliki legitimasi kekuasaan mutlak, sehingga segala sesuatu yang dilakukannya adalah amanah daripada rakyat sebagai pihak yang memiliki kedaulatan. Sudah barang tentu keluasaan kekuasaan yang dimiliki MPR cenderung tidak terkontrol, apalagi memang tidak ada lembaga lain yang mengontrolnya. Dengan begitu, potensi MPR untuk menyalahgunakan wewenang semakin besar. Pada kenyataan inilah kita akan membenarkan Lord Acton yang menyatakan “kekuasaan saja cenderung disalahgunakan, apalagi kekuasaan yang mutlak maka mutlak juga untuk disalahgunakan”.

b. Setelah Perubahan Undang-undang Dasar 1945

Kewenangan luas dan terkesan tidak terkendali yang dimiliki MPR, berlaku sejak 1945 hingga pada masa reformasi 1998. Reformasi kemudian melahirkan sistem ketatanegaraan yang baru melalui amandemen terhadap UUD 1945 yang dilakukan selama 4 kali dan berturut-turut (1999, 2000, 2001 dan 2002). Kewenangan MPR yang sangat luas itupun diubah menjadi tidak tertinggi dan absolut, sehingga Pasal 3 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyatakan:

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
- 2) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang 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.

Memperkuat kewenangan yang diatur dalam UUD tersebut, maka diatur lebih lengkap dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 4 UU No. 17 Tahun 2014 tentang

MD3 tersebut menyatakan secara lengkap kewenangan MPR, sebagai berikut:

- 1) Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
- 3) 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;
- 4) Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- 5) Memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
- 6) 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 pasangan calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Pengaruh amandemen UUD NRI Tahun 1945, turut memberi perubahan-perubahan pada kedudukan, kewenangan maupun mekanisme keanggotaan MPR. Bagir Manan (2003: 74-76) menyatakan perubahan kedudukan dan keanggotaan dan mekanisme keanggotaan MPR selain menutup peluang penyalahgunaan sebagai jalan penyimpangan praktik dari kehendak Undang-Undang Dasar, juga dimaksudkan sebagai jalan mewujudkan:

1. Gagasan meniadakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat.
2. Gagasan sistem perwakilan dua kamar (bikameral).
3. Gagasan menyederhanakan sistem keanggotaan dengan meniadakan utusan golongan dan mengubah utusan daerah menjadi DPD.
4. Gagasan mewujudkan demokrasi dalam mengisi keanggotaan MPR dengan cara pemilihan langsung oleh rakyat.

Latar belakang dilakukan amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 adalah karena adanya kelemahan-kelemahan dan ketidaksesuaian dengan kebutuhan konstitusi. Didik Sukriono

(2010: 146-152) mengemukakan beberapa kelemahan mendasar

UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan, sebagai berikut:

- 1) UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen melahirkan sistem politik yang *executive heavy*, yang memusatkan kekuasaan pada presiden, dan tidak memuat mekanisme *checks and balances*;
- 2) Memuat pasal-pasal yang *multi-interpretable*, artinya dalam realitas politik interpretasi dan kemauan penguasalah yang diterima bukan interpretasi dan kemauan hukum;
- 3) Memberikan banyak atribusi kewenangan kepada lembaga legislatif dalam hal legislasi, padahal presiden mendominasi urusan legislasi, sehingga legislasi seperti UU menjadi sarana untuk menghimpun kekuasaan bagi presiden;
- 4) Terlalu percaya kepada semangat dan itikad baik penguasa, sehingga lebih menggantungkan pada semangat penyelenggaraan negara daripada mengatur pembatasan kekuasaan secara tegas.

Walaupun amandemen dilakukan dengan berbagai pertimbangan-pertimbangan logis seperti di atas, tentu juga memiliki resiko-resiko logis pula. Didik Sukriono (2013: 11-12) dengan mengutip Mahfud MD, menyatakan beberapa substansi yang dapat dilihat sebagai keuntungan hasil amandemen UUD NRI Tahun 1945, sebagai berikut:

- 1) Penguatan dan penegasan prinsip negara hukum yang terbingkai pada pasal 1 ayat (3), adanya supremasi konstitusi yang tertuang pada pasal 1 ayat (2), serta jaminan kekuasaan kehakiman yang merdeka.
- 2) Hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara harus dilindungi, dihormati dan dimajukan oleh negara. Dengan begitu, tujuan penyelenggaraan negara dan pemerintahan pada hakikatnya untuk melindungi, menghormati dan memajukan HAM.
- 3) Prinsip Bhineka Tunggal Ika ditegaskan dengan jaminan pengakuan terhadap keragaman bangsa Indonesia.

- 4) Perekonomian dan kesejahteraan sosial harus diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat.
- 5) Demokrasi politik dikembangkan untuk memperluas dan memperaktif partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan negara serta untuk mencegah terjadinya pemusatan kekuasaan yang berpotensi menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan. Selain itu, prinsip saling mengawasi dan mengimbangi antar lembaga juga sangat ditonjolkan.

Kerugian dilakukannya amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 dikemukakan oleh Dimiyati Hartono (2009: 142). Amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang telah dilakukan telah melahirkan berbagai kontroversi terkait konsepsi dan implementasinya. Beberapa kontroversi yang dapat dilihat sebagai kerugian tersebut adalah:

- 1) Amandemen yang telah dilakukan menunjukkan bahwa sesungguhnya bangsa ini belum siap dengan konsepsi tentang dasar dan tujuan amandemen. Hal ini tercermin pada dilakukan perombakan terhadap sistem dan prinsip konstitusi UUD NRI Tahun 1945 yang asli. Perombakan tersebut bersifat tambal sulam.
- 2) Bangsa Indonesia dilanda oleh euforia demokrasi, sehingga kerap lengah terhadap pengaruh-pengaruh luar yang dapat menghancurkan negara melalui perombakan pada segala bidang kehidupan, baik ekonomi, sosial, budaya, hukum, dll. Pengaruh-pengaruh dari luar terjadi secara konseptual dan sistematis, sedangkan negara belum siap secara struktur dan konseptualnya. Akibatnya, kita menjadi korban dari amandemen itu sendiri.

Selain kerugian yang bersifat umum di atas, kerugian juga terjadi pada lembaga MPR sendiri sebagai lembaga yang berwenang melakukan amandemen. Aidul F. Azhari (2014: 90-91) menjelaskan bahwa:

Keanggotaan MPR hasil amandemen menjadi bukti rekonstruksi model transplantasi sistem yaitu mengadopsi sistem negara lain yang dianggap lebih mapan untuk diterapkan pada sebuah negara. UUD NRI Tahun 1945 hasil amandemen merupakan transplantasi sistem Amerika Serikat (AS) dalam sistem kamar perwakilan yang mempararelkan MPR dengan kedudukan Kongres AS sebagai *joint session* atau sidang bersama antara DPR (*House of Representatives*) dan DPD (*Senate*).

Akan tetapi, unsur keanggotaan MPR tidak menggambarkan sistem bikameral sebagaimana Kongres AS. Ni'matul Huda (2014: 168) menegaskan bahwa yang menjadi unsur bikameral adalah badan atau institusi bukan anggota dari badan atau institusi seperti MPR yang unsur keanggotaannya adalah anggota DPR dan DPD.

Selain unsur keanggotaan, Sulardi (2009: 128) menjelaskan bahwa pada umumnya di negara yang menganut sistem bikameral, antara kamar yang satu dengan kamar yang lain mempunyai hubungan yang setara serta fungsi yang sama yaitu di bidang legislasi dan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan. Sistem kamar perwakilan menurut hasil amandemen UUD NRI Tahun 1945 yang dilakukan pada tahun 1999-2002, menunjukkan sistem parlemen Indonesia tidak jelas, sehingga sangatlah wajar apabila sistem kamar parlemen hasil amandemen diklasifikasikan sebagai *soft bicameralism*, yang sebenarnya tidak dikenal pada sistem bikameral.

Mengenai sistem kamar parlemen, King F. Sulaiman (2013: 52) menjelaskan hubungan erat antara sistem bikameralisme AS dengan prinsip *separation of power*:

Kongres AS merupakan wujud bikameralisme yang menjadikan prinsip *separation of power* atau pemisahan kekuasaan sebagai komponen yang esensial. Alasan mendasar diterapkan sistem dua kamar perwakilan dalam Kongres AS tersebut adalah karena konstitusi Amerika tidak ingin terjadinya praktek satu kamar/majelis yang berdasarkan sistem keturunan ataupun golongan serta untuk tetap menjaga sistem *check and balance* antar kedua lembaga legislatif agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan yang dapat meruntuhkan kekuasaan pemerintah.

Begitu pula pengaturan terhadap lembaga-lembaga legislatif menurut hasil amandemen UUD NRI Tahun 1945, menggunakan asas pemisahan kekuasaan agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada salah satu lembaga legislatif seperti MPR yang menjadi lembaga *super body* sebelum amandemen. Tujuannya adalah agar adanya *check and balance* antar lembaga legislatif, sehingga tidak mudah meruntuhkan kekuasaan pemerintah. Akan tetapi, persamaan asas pemisahan kekuasaan yang melandasi sistem kamar perwakilan tidak menentukan secara mutlak bahwa MPR adalah wadah bersama DPR dan DPD atau *joint session*, karena mempararelkan MPR dengan Kongres AS berarti terlebih dahulu menjadikan sistem kamar perwakilan menjadi sistem bikameral bukan sistem campuran seperti yang

terjadi dalam sistem parlemen negara Indonesia setelah amandemen.

Dengan demikian, MPR harus memperjelas status kelembagaannya serta mempertegas komposisi keanggotaannya. Apabila status MPR ingin menjadi seperti Kongres AS sebagai *joint session* DPR dan DPD, maka unsur keanggotaannya harus badan atau institusinya bukan anggota dari badan atau institusinya. Selain itu, kewenangan antara kedua kamar tersebut harus setara dan seimbang guna mewujudkan sistem bikameral seperti yang seharusnya. Semakin banyak persoalan yang menjadi akibat logis perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang telah dilakukan MPR pada masa reformasi, maka semakin banyak pertimbangan bagi MPR untuk kembali melakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945. Oleh sebab itu, sudah menjadi amanah wajib bagi MPR untuk kembali melaksanakan kewenangan konstitutifnya dalam mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.

MPR setelah amandemen, banyak mendatangkan persoalan di dalam dirinya bahkan banyak kalangan yang menganggap MPR telah melucuti kewenangannya sendiri karena telah sejajar dan setara dengan lembaga-lembaga Negara lainnya seperti Presiden, DPR, DPD, Komisi Yudisial ((KY), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK) dan Badan Pemeriksa Keuangan

(BPK). Akan tetapi, anggapan kalangan umum tersebut ditepis oleh Ma'aruf Cahyono sebagai Sekretaris Jendral MPR (Koran Majelis, 2016: 16). M. Cahyono menjelaskan bahwa posisi dan kedudukan MPR sesungguhnya tidak berubah karena marwah MPR tetap sama. Ia mengklaim, justru setelah amandemen posisi MPR masih sangat strategis dengan adanya penambahan tugas MPR melalui UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3.

M. Cahyono (Koran Majelis, 2016: 16) menambahkan bahwa Tugas MPR yang paling penting adalah dalam kaitan dengan pengkajian sistem ketatanegaraan. Dengan tugas seperti ini, MPR senantiasa membangun sistem tata negara yang sesuai yaitu sesuai antara pusat dengan daerah ataupun sesuai antar peraturan yang lebih tinggi sampai peraturan desa. Selain ketentuan tersebut, MPR juga bertugas menyerap aspirasi masyarakat sehingga MPR senantiasa mencari tahu dan mengkaji apa yang disuarakan masyarakat guna keperluan perubahan konstitusi. Dengan demikian, sudah seharusnya MPR peka terhadap tuntutan dan kebutuhan pembaruan konstitusi melalui amandemen ke V karena sudah begitu masifnya tuntutan masyarakat untuk kembali melakukan amandemen.

Alasan-alasan yang diperjuangkan berbagai kalangan masyarakatpun bersifat fundamental seperti penguatan sistem

presidensial, penguatan posisi lembaga DPD hingga keinginan menghidupkan kembali GBHN guna menjadi penuntun arah kebijakan Negara. Oleh sebab itu, dengan merujuk pada pandangan M. Cahyono tentang besarnya peran dan tanggungjawab MPR terhadap keberlangsungan ketatanegaraan maka pembaruan konstitusi melalui amandemen atas tuntutan-tuntutan masyarakat harus dilakukan dengan melaksanakan kewenangan konstitutif MPR. Kekuasaan MPR untuk melakukan amandemen sudah tentu menjadi kekuasaan yang sangat strategis sekaligus menentukan. Akan tetapi, barometer kekuasaan tersebut terletak pada efektivitas yaitu pada tatanan pelaksanaannya.

Sehubungan dengan hal tersebut, meskipun MPR beberapa tahun terakhir kerap melakukan Sosialisasi Empat Pilar (Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, Bhineka Tunggal Ika dan NKRI), tetap saja tidak serta-merta menunjukkan efektivitas kekuasaannya yang strategis dan fundamental yaitu kewenangan mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, apabila dikaji dari sudut pandang kekuasaan maka MPR belum mencapai nilai efektif atas kekuasaan yang dimilikinya sehingga cenderung hanya melakukan kegiatan-kegiatan imagologisme (tidakan-tindakan yang bersifat pencitraan) untuk menunjukkan eksistensinya (Eduardus Lumanto, 2013: 76). Agar MPR tidak

hanya menunjukkan kekuasaan-kekuasaan yang bersifat pencitraan saja maka MPR wajib melaksanakan kewenangan yang lebih *real* seperti melaksanakan kekuasaan konstitutif demi mengakomodasi tuntutan masyarakat sekaligus demi dinamisasi ketatanegaraan melalui pembaruan konstitusi.

## 2. Mengubah dan Menetapkan Undang-Undang Dasar

Undang-Undang Dasar (UUD) merupakan konstitusi tertulis suatu negara. Konstitusi dalam kaitan dengan UUD, dapat dimengerti sebagai kesepakatan politik tertinggi dalam sebuah negara (Mahfud MD). Senada dengan itu, A. M. Fatwa (2009: 27) menjelaskan UUD adalah dokumen hukum dan politik (*political and legal document*) resmi suatu negara, yang berisi kesepakatan pokok tentang negara, mengatur organisasi negara, kekuasaan lembaga negara, hubungan antarlembaga, hubungan lembaga negara dengan warga negara, dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Fatwa menyatakan, secara teoritis UUD dapat diubah, baik dari sudut pandang filosofis, sosiologis, politis, maupun yuridis.

Secara hirarkis peraturan perundang-undangan, J. Asshiddiqie (2011: 262) menjelaskan ada dua bentuk yaitu peraturan dasar dan peraturan undang-undang. Peraturan dasar adalah peraturan yang mempunyai kedudukan tertinggi sebagai konstitusi dalam negara. Dengan demikian, berdasarkan bentuk dan kedudukannya tersebut

UUD merupakan peraturan dasar dalam sebuah negara. Sesuai dengan *Stufanbautheori* yang dikemukakan H. Kelsen yang kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky, Achmad Ali (2009: 6) menjelaskan *Stufanbautheori* berkehendak agar peraturan hukum seluruhnya diturunkan dari norma dasar yang berada dipuncak dan semakin ke bawah semakin beragam dan menyebar. Norma dasar atau peraturan dasar teratas adalah bersifat abstrak dan semakin ke bawah semakin konkret. Dalam hal ini, apa yang semula berupa sesuatu yang “seharusnya”, berubah menjadi sesuatu yang dapat dilakukan.

Di dalam sistem ketatanegaraan negara Indonesia, konstitusi tertulis atau peraturan dasar negara adalah UUD NRI Tahun 1945. Menurut catatan sejarah ketatanegaraan Indonesia, UUD NRI Tahun 1945 di tetapkan sehari setelah Proklamasi kemerdekaan yaitu pada tanggal 18 Agustus 1945. Sebagaimana dalam penjelasannya, UUD NRI Tahun 1945 adalah UUD yang bersifat singkat dan supel (fleksibel atau luwes), terdiri dari 37 pasal dengan 3 pasal peralihan dan 2 pasal aturan tambahan. Tujuan sifat fleksibel UUD NRI Tahun 1945 adalah agar tidak mudah ketinggalan zaman dan tidak lekas usang. Keuntungan dari sifatnya tersebut adalah UUD NRI Tahun 1945 dapat dilakukan perubahan atau amandemen demi mengikuti perkembangan zaman dan kebutuhan warga negara.

Konstitusi harus senantiasa mengikuti kebutuhan perkembangan sebenarnya di tinjau dari keberadaan konstitusi sebagai suatu *resultan* seperti yang kerap dikemukakan Wheare. Kesimpulan Wheare yang menarik ini sekurang-kurangnya dapat memberikan tiga makna penting (Syamsuddin Haris dalam A. M Fatwa, 2009: Ii-Iii). *Pertama*, karena konstitusi merupakan produk situasi atau keadaan bangsa pada waktu tertentu maka konstitusi itu dapat maka konstitusi itu dapat diubah jika situasi dan kondisi masyarakat sudah berubah dan melahirkan tuntutan-tuntutan baru. *Kedua*, isi konstitusi sebenarnya merupakan kesepakatan tentang pilihan politik. Ia tidak dapat secara kategoris dikatakan benar atau salah atau dikatakan baik atau jelek. Sebagai *resultan*, konstitusi itu mengikat untuk dilaksanakan terlepas dari persoalan baik atau jelek serta terlepas dari soal salah atau benar. *Ketiga*, isi konstitusi itu tidak harus mengikuti teori tertentu atau sistem yang berlaku di negara tertentu. Sebagai *resultan*, isi konstitusi itu dapat dipilih sendiri oleh bangsa dan negara yang membuatnya sesuai dengan kebutuhan domestiknya masing-masing.

Amandemen terhadap UUD merupakan penambahan, pengurangan dan penyempurnaan terhadap UUD tersebut, misalnya amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945. Menurut cara perubahan, K. C Wheare, dalam B Sinaga (2005: 39-40) mengemukakan empat cara perubahan UUD, yaitu:

- 1) Beberapa kekuatan penting (*some primary forces*) yaitu perubahan yang terjadi jika dilakukan oleh sebagian besar rakyat sebagai sesuatu kekuatan berpengaruh, golongan-golongan kekuatan yang menentukan di masyarakat.
- 2) Formal amandemen (*formal amandement*) yaitu perubahan yang dilakukan sesuai dengan cara-cara yang diatur dalam UUD yang berlaku.
- 3) Penafsiran yudisial (*judicial interpretation*) yaitu penafsiran melalui penafsiran dilakukan melalui penafsiran berdasarkan hukum.
- 4) Kebiasaan dan adat istiadat (*usage and customs*) yaitu perubahan terhadap UUD dilakukan melalui kebiasaan dan adat istiadat ketatanegaraan seperti konvensi.

Menurut cara-cara yang dikemukakan K.C Wheare, perubahan UUD NRI Tahun 1945 menggunakan cara yang kedua yaitu formal amandemen sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945. Jellinek, dalam Ismail Sunny (1986: 41) mengemukakan dua sifat perubahan terhadap UUD yaitu *Verfassunganderung* (perubahan terhadap UUD yang dilakukan dengan cara yang sengaja, seperti formal amandemen) dan *Verfassungswandlung* (perubahan terhadap UUD yang dilakukan melalui cara-cara istimewa seperti revolusi, konvensi). Berkaitan dengan dua sifat tersebut, UUD NRI Tahun 1945 cenderung menjadi penyatuan dari kedua cara tersebut. Secara tinjauan yuridis-konstitusional, dilakukan dengan *Verfassunganderung* melalui Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 sedangkan secara fakta sosio-historis dilakukan dengan *Verfassungswandlung* atas desakan reformasi 1998.

Apabila mengacu Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 (perubahan) yang mengatur tentang mekanisme perubahan, maka terlihat jelas syarat-syarat MPR untuk mengusulkan, mengubah dan menetapkan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945. Adapun syarat-syarat tersebut yaitu:

- a. Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya  $\frac{1}{3}$  dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- b. Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya;
- c. Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- d. 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;
- e. Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Mekanisme dan syarat-syarat yang telah diatur tersebut, membuka ruang bagi MPR untuk melakukan pembaruan-pembaruan konstitusi melalui amandemen seperti yang pernah dilakukan pada masa reformasi pada tahun 1999-2002 yang lalu. Pelaksanaan kewenangan mengubah dan menetapkan UUD oleh MPR menghasilkan UUD NRI Tahun 1945 yang baru atau dikenal dengan UUD NRI Tahun 1945 perubahan. Setelah dilakukan perubahan sebanyak empat kali, hingga saat ini MPR tidak pernah lagi melaksanakan kewenangan mengubah dan menetapkan UUD tersebut. Padahal, kebutuhan akan dilakukan amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 sudah menjadi kebutuhan dinamisasi ketatanegaraan agar konstitusi negara senantiasa diperbaharui.

Permasalahan hasil amandemen, sekarang ini mulai menguak dalam perbincangan-perbincangan dalam masyarakat entah itu sifatnya ilmiah akademis ataupun perbincangan menyerumput kopi. Permasalahan yang lebih menonjol terjadi pada kelembagaan negara, baik secara kedudukan maupun secara hubungan antar lembaga. A.M Fatwa (2009: 29-30) mengemukakan persoalan yang terjadi pada kelembagaan negara lebih cenderung pada belum adanya kesepakatan terhadap seluruh ketentuan yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945. Fatwa menjelaskan, ada beberapa hal yang melatarbelakangi agar

kembali melakukan amandemen atau kembali pada UUD NRI Tahun 1945 (sebelum amandemen-asli).

A.M Fatwa (2009: 30) menjelaskan beberapa faktor yang menjadi latar belakang agar kembali melakukan amandemen yaitu:

Masih lemahnya sistem presidensial sehingga perlu ditegaskan kembali guna membangun pemerintahan yang efektif, efisien dan mencapai stabilitas politik. Persoalan lain adalah pada aspirasi daerah melalui DPD yang belum optimal. Ini disebabkan karena lemahnya kewenangan DPD yang diberikan oleh peraturan. Permasalahan yang tak kalah penting juga adalah pada lembaga MPR. Materi keanggotaan MPR yang ada bukanlah yang dimaksudkan oleh UUD NRI Tahun 1945 karena MPR menurut UUD NRI Tahun 1945 adalah lembaga yang menjadi penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Selain itu, produk hukum MPR yang berkedudukan di bawah UUD NRI Tahun 1945 menurut hirarki perundang-undangan, juga menjadi persoalan penting. Pada kenyataannya, MPR mengeluarkan produk hukumnya hanya pada waktu menetapkan hasil amandemen UUD NRI Tahun 1945 tahun 2002 yang lalu.

Persoalan-persoalan seperti yang dikemukakan A.M Fatwa tersebut, seharusnya menjadi acuan bagi MPR untuk kembali melaksanakan kewenangan mengubah dan menetapkan UUD.

## **B. Landasan Teori**

### **1. Teori Efektivitas**

Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan dalam setiap organisasi, lembaga, kegiatan ataupun program. Hal ini sesuai dengan pendapat Emerson yang dikutip oleh Soewarno Handayani S (1994:16) yang menjelaskan bahwa efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan

seberapa jauh target (kuantitas, kualitas dan waktu) telah tercapai. Achmad Ali (2010: 375), berpendapat bahwa ketika ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus mengukur sejauh mana aturan hukum itu ditaati. Lebih lanjut Achmad Ali (2010: 375) mengemukakan bahwa pada umumnya faktor yang banyak mempengaruhi efektivitas suatu perundang-undangan adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari para penegak hukum, baik dalam menjalankan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam menegakkan perundang-undangan tersebut.

Jika yang akan dikaji adalah efektivitas perundang-undangan, Achmad Ali (2010: 378-379), menjelaskan bahwa kita dapat mengatakan bahwa tentang efektifnya suatu perundang-undangan banyak tergantung pada beberapa faktor yaitu pengetahuan tentang substansi (isi) perundang-undangan, cara untuk memperoleh pengetahuan tersebut, institusi yang terkait dengan ruang lingkup perundang-undangan di dalam masyarakatnya, dan bagaimana proses lahirnya suatu peraturan perundang-undangan, yang tidak boleh dilahirkan secara tergesa-gesa untuk kepentingan sesaat.

Teori efektivitas jika dikaitkan dengan pelaksanaan kewenangan MPR dalam mengubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945, kita dapat melihat sejauh mana peranan MPR sebagai lembaga

legislatif melaksanakan kewenangan sesuai dengan amanah perundang-undangan. Pasal 3 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 4 huruf (a) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, mengatur dengan tegas mengenai kewenangan mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.

Jika dikaitkan dengan teori efektivitas Emerson yang dikutip Soewarno Handyaningrat S (1994:16), faktor yang menentukan efektivitas adalah kuantitas dan kualitas pelaksanaan sebuah kewenangan. Kedua nilai tersebut dapat dijadikan sebagai parameter terhadap efektif tidaknya pelaksanaan kewenangan MPR dalam mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Jika pencapaian dari pelaksanaan kewenangan tersebut belum mencapai kedua parameter tersebut, maka belum dapat dikatakan bahwa pelaksanaan kewenangan MPR tersebut tidak atau belum efektif.

## 2. Teori Kewenangan

Di dalam tatanan hukum publik, wewenang mempunyai arti yang sangat penting karena wewenang merupakan dasar bertindak bagi pejabat, badan atau lembaga negara. Sesuai dengan pendapat Marbun (2012: 93) yang menyatakan bahwa kewenangan berarti kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada badan atau pejabat untuk melakukan tindakan-tindakan, utamanya tindakan-tindakan yang menimbulkan akibat-akibat hukum,

baik bersifat internal maupun eksternal. Selain itu, sebuah kewenangan selalu dibatasi oleh isi atau substansi, waktu dan wilayah sehingga pelaksanaan wewenang harus tunduk pada batasan-batasan hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis seperti asas-asas hukum.

Marbun menjelaskan, kewenangan memiliki tiga sifat atau karakter yaitu kewenangan fakultatif, kewenangan terikat dan kewenangan bebas. Kewenangan fakultatif adalah kewenangan yang diberikan kepada badan atau lembaga negara yang peraturan dasarnya tidak menentukan adanya kewajiban bagi badan atau lembaga untuk menerapkan kewenangan tersebut. Kewenangan terikat adalah kewenangan yang diberikan kepada badan atau lembaga negara yang peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana kewenangan itu digunakan serta menentukan isi keputusan yang harus diambil. Kewenangan bebas (*diskresioner*) adalah kewenangan yang diberikan kepada badan atau lembaga negara yang peraturan dasarnya memberikan ruang kebebasan kepada badan atau lembaga terkait untuk menafsirkan dan menentukan isi suatu keputusan atau kebijakan.

Kewenangan memiliki hubungan erat dengan kekuasaan, karena kewenangan berasal dari kekuasaan. Sesuai dengan pendapat Miriam Budiardjo (2009: 64) yang mengutip Robert Bierstedt menyatakan kewenangan (*authority*) adalah *institutionalized power*

(kekuasaan yang dilembagakan). Dengan nada yang sama juga dinyatakan oleh Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan yang menyatakan kewenangan adalah kekuasaan formal (*formal power*). Dianggap bahwa yang mempunyai kewenangan berhak untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan serta berhak untuk mengharapkan kepatuhan terhadap peraturan-peraturannya. Jadi, dapat disimpulkan bahwa kewenangan adalah kekuasaan yang diperoleh dari pihak yang memiliki kekuasaan atau kedaulatan tertinggi yaitu rakyat melalui konstitusi.

Teori kewenangan jika dikaitkan dengan kewenangan MPR dalam mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, dapat kita cermati apa yang melandasi kewenangan tersebut. Apabila kita kaitkan dengan sifat kewenangan seperti yang diuraikan Marbun, maka kewenangan yang dimiliki MPR adalah kewenangan terikat sesuai dengan dasar hukum yang mengatur tentang kewenangan tersebut (Pasal 3 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 4 huruf a UU MD3), dan mekanisme pelaksanaan kewenangan (Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945) tersebut.

Jika dikaitkan dengan teori kewenangan Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan yang dikutip Miriam Budiardjo (2009: 64), maka kewenangan sesungguhnya adalah kekuasaan formal, sehingga kewenangan yang diberikan perundang-undangan kepada MPR

merupakan kekuasaan formal. Akibatnya, MPR berhak untuk mengeluarkan segala perintah dalam bentuk kebijakan atau keputusan hukum. Kewenangan MPR dalam mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar menjadi kekuasaan formal MPR, sehingga memiliki legitimasi untuk melaksanakannya.

