

MPR, TRANSISI KEDAULATAN RAKYAT DAN DAMPAK POLITIKNYA*

Prayudi**

Abstract

Four times amendments of the 1945 Constitution has resulted in an MPR which is longer as the highest state institution, but as a common high state institution equal with others. This change has been made based on the argument that power sovereignty is upheld by the people and shall be performed in accordance with the amended 1945 State Constitution. This political situation a process of transition of power sovereignty since MPR members are not again appointed representatives but elected representatives, who are chosen in general elections. This transition causes the changes of MPR tasks, duties, and authorities as a high state institution.

Keywords: MPR, people sovereignty, state institution

Abstrak

Melalui amandemen UUD 1945 telah melahirkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang bukan lagi sebagai lembaga negara tertinggi, tetapi sebagai lembaga negara yang berposisi setara dengan lembaga tinggi negara lainnya. Kedaulatan berada langsung ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar. Posisi demikian, menghasilkan transisi politik kedaulatan rakyat yang tidak lagi tampak menjadi mediator perwakilan dari setiap utusan, tetapi dicerminkan oleh pemilu sebagai agenda nasional. Bagi MPR, transisi kedaulatan rakyat memberikan dampak pada karakter pelaksanaan tugas dan wewenangnya secara kelembagaan.

Kata kunci: MPR, kedaulatan rakyat, lembaga negara,

* Terima kasih atas masukan dan koreksi dari Mitra Bestari, Dr. Lili Romli, M.Si.

** Penulis adalah Peneliti Utama Bidang Politik, dan Pemerintahan Indonesia pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Setjen DPR RI dapat dihubungi melalui *email: prayudi_pr@yahoo.com*.

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang Masalah

MPR yang sebelumnya adalah lembaga negara tertinggi (*the supreme state organ*), melalui amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), di era reformasi menjadi lembaga negara setara dengan lembaga tinggi negara lainnya, seperti DPR dan DPD. Keanggotaan MPR tidak lagi menggunakan jalur pengangkatan, seperti adanya utusan golongan/daerah/ tidak ada fraksi ABRI sebagaimana di masa Orde Baru. Adalah hasil pemilu anggota DPR dan DPD yang mengisi komposisi politik anggota MPR. Demokratisasi pemilu menyebabkan terjadi kompetisi dalam proses pengisian komposisi keanggotaan kelembagaan perwakilan rakyat yang berlangsung secara ketat dan relatif fair, menggantikan pola otoritas regim dalam memobilisasi dukungan politik secara sepihak yang biasanya sarat dengan pola penunjukkan dan kendali terhadap partisipasi politik yang otonom.

MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat diakhiri dan hal ini dialihkan sebagai milik rakyat. MPR tidak lagi terlampau dominan dan menjadi alat legitimasi regim sebagaimana di masa Orde Baru. Ruang politik transisi yang dihadapi mempersyaratkan kemampuan MPR dalam menerjemahkan dinamika pelaksanaan setiap tugas dan wewenangnya sebagai lembaga negara. Meskipun masih menganut sistem kepemimpinannya yang tersendiri dan permanen semacam model trikameral, MPR telah menjelma menjadi forum bersama (*joint sitting*) antara anggota DPR dan anggota DPD, dalam rangka melakukan persidangan terkait dengan agenda kenegaraan tertentu. UUD 1945 menggariskan tentang kemungkinan dilakukannya *impeachment* oleh MPR terhadap Presiden berdasarkan usulan DPR dan pendapat hukum Mahkamah Konstitusi (MK), mengagendakan usulan perubahan UUD 1945, dan mengisi kekosongan jabatan Presiden/Wakil Presiden berdasarkan alasan tertentu. Sebelum amandemen, rumusan yang ditampilkan UUD 1945 tampaknya belum mengakomodasi terhadap kemungkinan terjadinya kekosongan kekuasaan (*vacuum of power*) sebagai akibat berhalangan tetapnya Presiden/Wakil Presiden secara bersamaan dan proses pengisian penggantinya.¹ Setelah berlakunya UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, uraian mengenai pengertian Presiden berhalangan tetap dan proses pengisian Wakil Presiden

1 Saat itu, sebelum amandemen hanya disebutkan di Pasal 8 UUD 1945: "Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya." Adapun detail ketentuan *Triumvirat*, berupa pelaksana tugas kepresidenan, yang meliputi: Mendagri, Menlu, dan Menteri Pertahanan, baru muncul dalam Perubahan Keempat UUD 1945, 10 Agustus 2002.

menjadi Presiden untuk menjalani hingga masa jabatan selesai 5 tahun, serta proses *impeachment* berdasarkan usulan Rapat Paripurna DPR dan pendapat MK, lebih dijabarkan secara jelas dibandingkan sebelumnya.²

Reformulasi ketentuan perundang-undangan terkait kelembagaan negara, khusus di antara DPR, DPD, dan MPR, memberikan dampak terhadap dua aspek. Aspek pertama, adalah terkait hubungan DPR dan DPD. Sedangkan aspek kedua, adalah tentang hubungan DPR-Presiden. Masing-masing aspek dampak dari reformulasi ketentuan kelembagaan tinggi negara ini, didasarkan pada konteks pencapaian sistem politik yang demokratis dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat melalui instrumen politik pemilu. Pada tataran pelaksanaan masing-masing fungsi kelembagaan negara ini, MPR dapat menjadi muara dari proses pertarungan kekuasaan antara kekuatan politik yang bersaing baik di tingkat DPR, DPD, dan bahkan di tingkat internal koalisi eksekutif *vis a vis* barisan oposisi. Muara politik ini secara kelembagaan tampaknya membutuhkan MPR dalam mengelola transisi kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui pemilu, agar tidak dibajak oleh konflik kepentingan elit.

B. Rumusan Masalah

Sebelum amandemen UUD 1945, MPR sebagai lembaga negara tertinggi. Tetapi setelah amandemen UUD 1945, kedaulatan dipegang langsung oleh rakyat dan dilaksanakan sesuai konstitusi. Konstruksi kedaulatan rakyat semacam ini, menyebabkan MPR bukan lagi sebagai lembaga negara tertinggi, tetapi menjadi lembaga negara yang setara sebagaimana lembaga negara lain pada umumnya. Melalui amandemen UUD 1945, terjadi transisi politik kedaulatan rakyat yang mengharuskan MPR untuk melakukan penataan ulang konteks realitas pelaksanaan tugas dan fungsinya dalam rangka konsolidasi demokrasi. Persoalannya, bagaimana posisi MPR sebagai lembaga negara dalam konstelasi ketatanegaraan

2 Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPD, dan DPRD, di Pasal 36 antara lain menyebutkan: "MPR wajib menyelenggarakan sidang paripurna MPR untuk memutuskan usul DPR mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden pada masa jabatannya paling lambat 30 hari sejak MPR menerima usul tersebut. Usul DPR dimaksud harus dilengkapi dengan putusan Mahkamah Konstitusi bahwa Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela; dan /atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden." Sedangkan di Pasal 40: "Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai berakhir masa jabatannya." Pasal 41: "(1) Jika terjadi kekosongan jabatan Presiden, MPR segera menyelenggarakan sidang paripurna MPR untuk melantik Wakil Presiden menjadi Presiden. (2) Dalam hal MPR tidak dapat mengadakan sidang tersebut, Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh dihadapan sidang paripurna DPR; (3) Dalam hal DPR tidak dapat mengadakan rapat dimaksud, Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh dihadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan MA."

pasca amandemen UUD 1945 yang bukan lagi sebagai lembaga negara tertinggi pelaksana kedaulatan rakyat? konteks posisional MPR yang berlaku tersebut, apa dampaknya terkait hubungan kelembagaan di tingkat legislatif, yaitu antara DPR dan DPR, serta hubungan legislatif terhadap eksekutif?

C. Kerangka Pemikiran

Secara kelembagaan, bentuk Negara Kesatuan menjadi sesuatu yang penting terkait keberadaan MPR. Konstruksi politik kedaulatan rakyat yang dinamis, menempatkan kelembagaan negara sejalan dengan konsep Negara Kesatuan yang dianut. Hal ini sesuai dengan prinsip kedaulatan yang disandangnya, melalui keberadaan supremasi parlemen pusat.³ C.F Strong menyebutkan bahwa kedaulatan negara memiliki dua aspek, yaitu aspek internal dan aspek eksternal. Kedaulatan internal merupakan supremasi seseorang atau sekumpulan orang dalam negara terhadap individu-individu atau berbagai perkumpulan di dalam wilayah yurisdiksinya. Adapun kedaulatan eksternal didefinisikan sebagai kemerdekaan absolut suatu negara sebagai keseluruhan dalam kaitannya dengan negara lain.⁴

Menurut Sri Sumantri, berdasarkan susunan keanggotaannya, MPR merupakan penjelmaan rakyat Indonesia, yang berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, disebutkan bahwa kedaulatan adalah ditangan rakyat. Kedaulatan dimaksud dilaksanakan hanya oleh satu badan atau lembaga negara, yaitu MPR. Itu sebabnya, (sebelum Perubahan UUD), Penjelasan UUD Negara RI, tentang Sistem Pemerintahan Negara disebutkan bahwa MPR merupakan penjelmaan rakyat Indonesia.⁵ Pemikiran para *founding fathers*, antara lain Soepomo, sangat mewarnai fondasi kelahiran MPR terkait alasan Indonesia merdeka dengan prinsip musyawarah melalui istilah “Badan Permusyawaratan”. Ditekankan perbedaan dengan individualisme ala barat, tetapi bersifat kekeluargaan. Soepomo memberi nama konsepnya sebagai Negara Integralistik pada rapat BPUPKI tanggal 31 Mei 1945 yang memberikan titik tolak sistem pemerintahan berbeda baik dengan perspektif klasik individualistik barat dari John Locke dan Rousseau, maupun perspektif kelas yang diajukan oleh Karl Marx dan Lenin. Konsep Negara integralistik tidak terlepas dari pemikiran yang diajukan oleh Spinoza, Muller, dan Hegel, yang menganggap fungsi negara bukan untuk melindungi kepentingan pribadi atau golongan (kelas), melainkan kepentingan masyarakat secara keseluruhan.⁶

3 CF Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Bandung, Penerbit Nusa Media, 2008, hal. 116.

4 *Ibid.*, hal. 109-110.

5 Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni Bandung, Bandung, 2006, hal. 148-149

6 Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio Logal atas Konstituante 1956-1959*, Pustaka Utama Grafii, Jakarta, 1995, hal. 89.

Sesudah amandemen konstitusi, MPR tidak dapat lagi disebut sebagai lembaga negara tertinggi. Kedaulatan berada ditangan rakyat yang dilaksanakan sesuai UUD. Ketentuan konstitusi ini, dalam praktek dilaksanakan melalui Pemilu. Salah satu hal terpenting dari amandemen UUD 1945, adalah digunakannya pemilu secara langsung oleh rakyat terhadap Presiden dan Wakil Presiden sebagai bagian dari terbentuknya sistem presidensil murni sebagaimana di AS, Filipina, Nigeria, dan beberapa negara di Amerika Latin.⁷ Meskipun demikian, MPR masih tetap memiliki kewenangan tersendiri. MPR mempunyai kewenangan untuk memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden jika kedua jabatan ini mengalami kekosongan, mengubah dan menetapkan UUD, secara seremonial melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Jimly Asshidiqie menyatakan, lembaga perwakilan rakyat di Indonesia pasca perubahan keempat UUD 1945 disebut sebagai parlemen tiga kamar.⁸ Sehingga, MPR sejak berlakunya UU No. 22 tahun 2003 dan kemudian diganti oleh UU No. 27 Tahun 2009, mempunyai Pimpinannya yang tersendiri yang dipilih dari dan oleh anggota MPR. Dari sudut legislasi, MPR dianggap sebagai pemilik fungsi *politics*, yaitu fungsi menyatakan keinginan bersama-sama dengan DPR dan DPD, di mana MPR menyatakan keinginan negara dalam bentuk UUD, sedangkan DPR dan DPD dalam bentuk undang-undang. Kewenangan mengubah dan menetapkan UUD merupakan kewenangan utama dari MPR sebagai salah satu lembaga dalam parlemen RI. Sedangkan, fungsi tambahan (*additional function*) terkait pengangkatan pejabat publik, yaitu melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.⁹

Kedudukan MPR yang berkaitan dengan kelembagaan legislatif dan eksekutif, di samping terkait yudikatif dan bahkan terhadap audit keuangan

7 Lihat Blair Andrew King, *Empowering the Presidency: Interest and Perception in Indonesia: Constitutional Reforms 1999-2002*, Dissertation, Presented in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree Doctor of Philosophy, The Ohio State University, 2004, hal. 3.

8 Sesuai konstitusi, UUD 1945, bahwa MPR berwenang: (1) mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar (pasal 3 ayat 1 dan pasal 37); (2) melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden (pasal 3 ayat (2)); (3) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut undang-undang dasar (pasal 3 ayat (3)); (4) Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden (pasal 8 ayat (2)); (5) Memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilu sebelumnya sampai berakhir masa jabatannya, jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan. Lihat pula, Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, h. 14.

9 Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen Dengan Sistem Multi Kameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta, 2010, hal. 292-293.

negara, jelas menunjukkan perspektif demokrasi yang sangat luas dalam sistem politik. Dengan konstruksi, kewenangannya terkait posisi politik kenegaraan Presiden dan berbagai hak kelembagaan DPR, di ranah hubungan eksekutif dan legislatif. Demokrasi sistem politik yang dikembangkan pada hubungan antara MPR dengan berbagai cabang kekuasaan negara ini, akan menempatkan politik kedaulatan rakyat pada konteks bersifat sistem campuran (*mix system*), presidensial, atau sebaliknya parlementer. Hal ini menjadi jelas saat terdapat pertanggungjawaban politik dari Presiden atau kepala pemerintahan kepada parlemen¹⁰, yang dapat berujung pada lahirnya langkah *impeachment* dari parlemen. Peluang mengadakan mosi tidak percaya ini, dapat terlepas dari apakah Presiden dipilih secara langsung atau tidak oleh rakyat.

Konstruksi politik ketatanegaraan yang memungkinkan Presiden terkena usulan pemberhentian di tengah masa jabatannya, menyebabkan sistem pemerintahan Indonesia yang bersifat Presidensial tetap mengadopsi unsur-unsur parlementarisme.¹¹ Artinya, pemerintahan para menteri/ pejabat setingkat menteri kabinetnya yang dipilih secara otonom sebagai kekuasaan prerogatif Presiden, dalam proses politiknya pelaksanaan tugas-tugas kerjanya tetap perlu mempertimbangkan peranan politik parlemen. Itu sebabnya, maka biasanya percampuran antar kabinet berlatar belakang partai politik dan kalangan profesional *zaken* kabinet selalu terjadi dalam produk akhir terbentuknya eksekutif.

II. Pembahasan

A. Perkembangan MPR secara Kelembagaan

Sebelum amandemen UUD 1945, MPR disebut sebagai lembaga negara tertinggi dan mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan: "*Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.*" Sesudah amandemen konstitusi, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi: "*Kedaulatan berada ditangan rakyat dan*

10 Pertanggungjawaban pemerintahan kepada parlemen dapat berujung pada mosi tidak percaya dan mengakibatkan kejatuhan Presiden atau Perdana Menteri. Hal ini dapat terjadi pada setiap sistem demokrasi yang diterapkan apakah bersifat parlementer, presidensial, atau campuran antar keduanya. Lihat, Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 2007, hal. 35- 36.

11 Di satu pihak presiden sebagai kepala eksekutif memimpin dan mempunyai kekuasaan atas pemerintahan dengan berlandaskan hasil pemilu yang terpisah dari pemilu legislatif. Sedangkan, di pihak lainnya, dukungan politik kekuatan-kekuatan politik di parlemen sangat dibutuhkan dalam rangka kelangsungan program kerja kabinet. Lihat lebih lanjut perbedaan dan variasi antara masing-masing bentuk sistem pemerintahan, dalam "*Governing Systems and Executive-Legislative Relations (Presidential, Parliamentary and Hybrid Systems)*", dalam <http://www.undp.org>., diakses pada tanggal 9 Oktober 2009.

dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Ketentuan lebih lanjut UUD 1945 tentang kedudukan MPR tersebut, dijabarkan oleh peraturan perundang-undangan, terutama melalui Undang-Undang No. 27 Tahun 2009. Pasal 2 UU No. 27 Tahun 2009 menyatakan: “MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.” Model kedaulatan rakyat ditangan MPR secara kelembagaan, sering dianggap sebagai sesuatu ala Majelis Tertinggi di negara-negara komunis era klasik, seperti halnya di Republik Rakyat Cina (RRC) atau Uni Soviet (US), dengan sebutan masing-masing di negara tersebut,¹²

Badan permusyawaratan yang dirumuskan di atas awalnya sebagai lembaga konstituante yang merupakan tempat persidangan para wakil rakyat yang dipilih secara bebas untuk merumuskan undang-undang dasar (UUD) yang baru dan definitif bagi Republik Indonesia. UUD itu akan memberi kerangka normatif kepada negara, membatasi kekuasaan pemerintah, dan mengatur pertanggungjawaban pemerintah kepada negara.¹³ Untuk menjembatani lembaga permanen yang belum terbentuk, sebagaimana diinginkan sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), saat mengesahkan UUD 1945 tanggal 18 Agustus 1945, dihasilkan beberapa ketentuan peralihan. Salah satunya, Pasal 4, ketentuan peralihan tersebut, berbunyi: “Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaan dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional.”¹⁴ Memasuki era kemerdekaan, tercatat beberapa kali perubahan konstitusi, mulai dari pemberlakuan UUD 1945, konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS), UUD sementara 1950, hingga kembali kepada UUD 1945 melalui keluarnya Dekrit Presiden Soekarno 5 Juli 1959. Di era reformasi, seiring dilakukan amandemen UUD 1945, maka peranan MPR secara kelembagaan juga mengalami perubahan.

12 Misalnya, di Uni Soviet dikenal sebutan lembaga Soviet Tertinggi yang dianggap perwujudan dari “kemauan rakyat yang tunggal”, lihat lebih lanjut Miriam Budiarmo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 2008, h. 328.

13 *Ibid*, hal. 85.

14 “Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia: Sejarah, Realita dan Dinamika”, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2007, lihat “<http://www.mpr.go.id>” diakses 7 Mei 2010.

Tabel: Perubahan Lembaga MPR

Unsur Perbandingan	Sebelum Amandemen	Pasca Amandemen UUD 1945
Substansi Kedaulatan	Kedudukan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR	Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD
Perangkapan Jabatan	Sebagian anggota MPR merangkap sebagai anggota MPR	Tidak ada perangkapan jabatan
Fungsi Legislasi	Ada di DPR, MPR mengeluarkan produk hukum berupa ketetapan MPR yang keberadaannya sangat rancu	Ada di DPR dan DPD, namun DPD hanya sebagai fungsi pertimbangan dan legislasi yang terbatas
Kontinuitas Kerja	DPR bekerja secara kontinu, sementara MPR melaksanakan kekuasaan dalam SU dan SI	DPR dan DPD bekerja secara kontinu dalam melaksanakan fungsinya sebagai lembaga perwakilan rakyat.
Masalah dalam Representasi	Utusan Golongan (UG) dan Utusan Daerah (UD) dalam kenyataannya tidak merepresentasikan kelompok masyarakat yang diwakilinya. Sebab mereka tidak memiliki kewenangan secara khusus dan sistem perwakilan itu sendiri tidak relevan dengan kondisi yang berkembang,	DPR dan DPD merepresentasikan rakyat dalam orientasi berbeda. DPR merepresentasikan rakyat pada umumnya dengan orientasi kepentingan nasional (melalui partai politik, pen.), sedangkan DPD mewakili rakyat dalam konteks kedaerahan dan berorientasi (secara perorangan, pen.) kepentingan daerah.

Sumber: Efriza dan Syafuan Rozi, *Parlemen Indonesia Geliat Volksraad Hingga DPD: Menembus Lorong Waktu Doeloe, Kini dan Nanti*, Penerbit Alfabeta, Jakarta, 2010, hal. 240.

Dalam sejarahnya, MPR pernah pula dimainkan sebagai wilayah *power struggle* elit dalam pola yang berbeda dengan saat sekarang dengan konfigurasi pluralitas. Dimasa sebelumnya, sangat kuat ditampilkan pola yang sentralistik dalam kooptasi regim terhadap MPR. Misalnya, saat Orde Lama dan dimulainya era Orde Baru pola sentralisasi itu dijalankan. Catatan penting di sini, adalah terkait dengan masalah masa jabatan Presiden. Hal ini antara lain tentang keluarnya Tap MPRS No. III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Dr. Ir. Soekarno sebagai Presiden seumur hidup. Tetapi kemudian, Tap MPRS tersebut dicabut dengan Tap MPRS No. XVIII/MPRS/1966. Pada tahun 1967, Ismail Suny di forum MPRS tahun 1967 sudah pernah mengemukakan gagasan pembatasan pemilihan kembali Presiden. Soal masa jabatan seumur hidup bagi Presiden juga berlaku saat Josep Broz Tito berkuasa di negara bekas Jugoslavia, berdasarkan pasal 220 ayat (2) UUD nya.¹⁵

Ketika menjelang jatuhnya Soekarno, DPR Gotong Royong (DPR GR) dalam Resolusi dan Memorandum-nya tertanggal 9 Januari 1967 dalam menilai

¹⁵ Lihat Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, Pustaka Utama Grafiti Jakarta, 1999, hal. 52-56.

"Nawaksara" beserta pelengkap, mengeluarkan pendapat tertentu. Pendapat itu adalah "Kepemimpinan Presiden Soekarno secara konstitusional, politis, ideologis membahayakan keselamatan bangsa dan negara."¹⁶ Kemudian, DPR GR meminta kepada MPRS mengadakan sidang istimewa untuk memberhentikan Presiden Soekarno dari jabatan Presiden (Mandataris MPRS) sesuai Pasal 3 Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966, serta memerintahkan Badan Kehakiman yang berwenang untuk mengadakan pengamatan, pemeriksaan dan penuntutan secara hukum.¹⁷

Sejak era reformasi sesudah tahun 1998 hingga sekarang, politik kedaulatan rakyat mengalami proses transisi dari kewenangan MPR menuju kelembagaan Pemilu. Disebut demikian, karena kecuali pemilu 1955, pemilu-pemilu lainnya di masa Orde Baru berjalan tidak demokratis dan alat legitimasi regim bagi penguasa. Padahal, kedaulatan negara dalam pemahaman politik modern merupakan kedaulatan kolektif dan ditemukan pada *electorate* (orang-orang berhak memilih pada saat pemilu).¹⁸ Sampai kurun waktu pemilu anggota badan legislatif tahun 1999, jalur keanggotaan berdasarkan pengangkatan dan pemilihan Presiden berada dalam domain MPR saat itu. Transisi awal reformasi ini sangat ditandai oleh politik pengelompokan di MPR yang sangat partisan dan bahkan diwarnai oleh sentimen primordial tercermin saat pemilihan Presiden oleh MPR di tahun 1999.¹⁹

Di era reformasi pula, romantisme MPR agar memungkinkan utusan golongan dan utusan daerah hadir mengisi keanggotaan, kadangkala masih disuarakan. Romantisme politik *status quo* semacam ini perlu diantisipasi, karena peluangnya semakin besar setelah berlaku Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menggantikan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004. Salah satu materi muatan baru di Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, adalah dicantumkannya Ketetapan MPR/MPRS sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang ditempatkan di bawah UUD 1945.²⁰ Melalui posisi legalistik demikian, MPR jelas kembali penting dalam proses politik pembuatan kebijakan publik. Kondisi ini menunjukkan ruang lingkup transisi yang dihadapi oleh MPR tidak

16 "Majelis Permusyawaratan Rakyat: Sejarah, Realita, dan Dinamika," dalam *loc.cit.*

17 *Ibid.*

18 *Ibid.*, hal.9.

19 Lihat Leo Suryadinata, *Election and Politics in Indonesia*, Institute of Southeast Asian Studies (ISAS), Singapore, 2002, hal. 140-146.

20 Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, mengacu pada kurun waktu Ketetapan MPR No.I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum TAP MPRS dan MPR mulai tahun 1960 hingga 2003.

saja bersifat eksternal kenegaraan, tetapi juga berlaku pada tataran internal kelembagaan MPR itu sendiri. Sebagaimana disuarakan pengurus NU tingkat pusat, yang dipimpin ketua umumnya, KH Said Agiel Siradj, dihidupkannya keberadaan utusan golongan melalui pemilihan di tingkat ormas, adalah salah satu contohnya. Konstruksi perwakilan ruang melalui DPD, dan partai politik melalui DPR, dianggap belum merepresentasikan keanekaragaman sosio *cultural* dan politik masyarakat. Keanekaragaman yang sangat tinggi itu diharapkan benar-benar dapat dihadirkan di MPR, melalui tambahan jalur pemilihan dari kalangan utusan golongan.

Pertimbangan menghidupkan utusan golongan tampaknya sudah direalisasikan, karena politik kedaulatan rakyat melalui MPR dijalankan oleh pemilu telah diterima secara luas oleh publik. Pemilu yang mentransformasikan pada konteks daerah pemilihan bagi DPR dan areal administrasi pemerintahan bagi DPD, merupakan landasan berpijak kumpulan anggota MPR. Bahaya atas lahirnya oligarki elit partai yang menguasai MPR di tengah DPD yang masih inferior posisi politiknya, memang dapat diminimalisir, saat *quasi* distrik dari kombinasi unsur sistem pemilu perwakilan berimbang dengan pola daftar terbuka perorangan semakin kuat diterapkan sejak pemilu 2009. Pemahaman MPR sebagai lembaga permusyawaratan dan perwakilan politik tampaknya belum mencapai titik optimal ke arah konsensus, yang sebelumnya pernah terjadi perdebatan. Persaingan oligarki elit partai di MPR dapat berdampak pada pengelolaan kenegaraan dan pemerintahan, yang tidak saja dalam hubungan antar lembaga negara. Bahkan, di internal pemerintahan, oligarki elit dapat memainkan berbagai kewenangan MPR dalam rangka memperkuat pola pembagian kekuasaan secara partisan. Sejarah, menunjukkan, bahwa hubungan Wakil Presiden dan Menteri di Kabinet dengan Presiden juga tidak terlepas dari permainan politik elit partai dalam pembagian kekuasaan. Dalam sejarah pemerintahan di tahun 2000, misalnya, pernah dikeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) No. 121 Tahun 2000, yang memberikan peran lebih berarti kepada Megawati saat itu sebagai Wakil Presiden²¹, di tengah persoalan ancaman *impeachment* MPR terhadap posisi Presiden Abdurrahman Wahid. Pembuatan Keppres No. 121 Tahun 2000 merupakan alternatif dari rencana MPR untuk membuat Tap MPR Khusus yang akan merekomendasikan pelimpahan sebagian tugas dari Presiden kepada Wakil Presiden.

21 Roy B.B Janis, *Wapres: Pendamping atau Pesaing, Peranan Wakil Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2008, hal. 270.

Sesudah reformasi, di samping bukan lagi sebagai lembaga negara tertinggi, MPR juga tidak lagi menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Hal ini kemudian mendasari perlunya disusun Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025 yang ditetapkan melalui UU No. 27 Tahun 2007.²² Terkait transisi yang dihadapi, Presiden, dalam kerangka kerja program pembangunan lima tahunannya, maka diformulasikan ke dalam bentuk Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). Meskipun tidak lagi menjadi dominan atas kedaulatan rakyat, tetapi dengan kepemilikan MPR terhadap tugas dan wewenangnya yang sangat strategis, maka politik kedaulatan rakyat dari MPR jelas tidak pupus sama sekali. Kondisi ini harus dipahami sebagai tidak lagi merupakan kewenangan bersifat permanen, tetapi hanya bersifat kasuistik atau *ad hoc*. Otomatis, sifat kewenangan ini sejalan dengan hilangnya istilah “*Mandataris MPR*” bagi Presiden, sesudah amandemen UUD 1945.

Meskipun sekedar seremoni, melalui alokasi *resources* tertentu bagi MPR per anggotanya, eksistensi peran MPR lebih dilakukan dalam rangka sosialisasi apa yang diistilahkan terhadap Empat Pilar: Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika, dan NKRI. Pergantian peran kelembagaan negara di pihak MPR dalam era transisi politik menjadi sesuatu yang substantif. Hal tersebut secara tidak langsung, dapat mengacu pada Pasal 10 UU No.27 Tahun 2009, antara lain bahwa anggota MPR mempunyai beberapa kewajiban seperti halnya terhadap Pancasila, UUD 1945 dan taat peraturan perundang-undangan, mempertahankan NKRI, dan sebagainya. Kontroversi publik terhadap dana aspirasi anggota DPR dan anggota DPD dalam rangka komunikasi dengan *constituent*, tampaknya tidak menyurutkan MPR untuk berbuat serupa terkait pengadaan salah satu unsur dana perorangan anggotanya itu.

Artinya, dalam pelaksanaan kewenangan ideologis pun, MPR sangat memegang peranan penting. Istilah sosialisasi Ketetapan-ketetapan MPR dan Pancasila sebagai ideologi nasional, memungkinkan para anggota MPR mempunyai agenda kunjungan ke berbagai tempat, tidak saja di dalam negeri, tetapi juga ke luar negeri. Dalam sosialisasi ideologi ini, MPR melakukan kerjasama dengan beberapa lembaga non pemerintah dan lembaga pendidikan

²² Sebenarnya, Ketetapan MPR No. VII Tahun 2001 dijadikan acuan dalam proses penyusunan RPJP Nasional Tahun 2005-2025 yang ditetapkan Undang-Undang No. 17 Tahun 2007. Penyusunan RPJP Nasional merupakan salah satu amanah dari Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

tinggi.²³ Perluasan kerjasama dengan pihak lain, bahkan pada kalangan swasta, adalah bentuk peranan MPR yang lebih beragam dalam kenegaraan dibandingkan saat sebelumnya.

Dengan alasan bahwa UUD 1945 sebagai salah satu pilar bernegara membutuhkan waktu panjang untuk menjadi konstitusi yang hidup (*living constitution*), MPR mengusulkan adanya badan yang menjadi bagian dari eksekutif untuk mensosialisasikan empat pilar bernegara, sebagaimana sudah disebutkan sebelumnya. Menurut Wakil Ketua MPR Hajriyanto Y. Thohari, pengalaman sosialisasi empat pilar negara yang pernah dilakukan MPR, muncul kesan bahwa masyarakat berada dalam situasi kaget. Kesan kaget ini karena masyarakat baru menyadari tentang banyaknya hak asasi manusia yang diberikan oleh UUD 1945. Sebaliknya, bagi aparat, justru mengalami sikap kaget karena menyadari banyaknya tugas dan kewajiban mereka.²⁴ Kegiatan sosialisasi yang perlu dilakukan berkesinambungan, ternyata mengalami keterbatasan waktu yang dihadapi MPR. MPR sebagai lembaga yang diisi oleh politisi dari DPR dan DPD, silih berganti anggotanya karena menyesuaikan diri dengan siklus politik pemilu. Di samping itu, sebagai lembaga politik, MPR juga tidak memiliki jenjang struktural sampai ke tingkat bawah untuk bergerak secara operasional sehari-hari menjalankan tugas dan kewenangannya. Masalah sosialisasi UUD 45 tidak saja terkait dengan perkembangan politik MPR dalam menjalankan tugas dan wewengannya, tetapi juga menimbulkan pertanyaan terkait dengan masa depan dukungan Sekretariat Jenderal MPR terhadap MPR. Pertanyaan ini mengingat aspek substansi yang dihadirkan dalam politik ketatanegaraan MPR yang tidak lagi sebagai lembaga negara tertinggi sebagaimana sebelumnya, tetapi juga berkenaan dengan beban anggaran negara yang tergolong besar untuk melaksanakan tugas-tugas dan wewenang MPR secara implementatif.²⁵

23 MPR misalnya melakukan kerjasama dengan Majelis Luhur Persatuan Tamansiswa, Mahkamah Konstitusi, Persatuan Guru Republik Indonesia, dan Dewan Masjid Indonesia. Kerjasama dilakukan terkait sosialisasi dari apa yang disebut paham Ideologi Pancasila, UUD 1945, NKRI, Bhinneka Tunggal Ika sebagai kekayaan dan modal bangsa bersatu. Lihat "Pendidikan Pancasila Perlu Inovasi" *Kompas*, 29 April 2010.

24 "Butuh Waktu untuk Jadi Konstitusi Hidup", *Kompas* 20 Agustus 2011.

25 MPR mengajukan anggaran Rp 450 miliar untuk sosialisasi hasil amandemen UUD 1945. Wakil Ketua MPR Hajriyanto Tohari mengatakan, pengajuan anggaran itu untuk "membangkitkan" nilai-nilai kebangsaan pada masyarakat. Menurutnya, Ketua MPR Taufik Kiemas bertekad menjadikan sosialisasi amandemen sebagai gerakan penyadaran terhadap konstitusi. "Sosialisasi UUD 45 Butuh Rp 450 Miliar", *QB Headline*, <http://qbheadlines.com/>, dikutip 9 November 2009.

B. Dampak Politik Ketatanegaraannya

1. Relasi di Tingkat Badan legislatif: DPR dan DPD

Dengan konstruksi MPR yang terdiri dari keanggotaan DPR dan DPD, maka terkesan menjadi terbelah antara pengertian secara kelembagaan dengan perorangan individunya. Ini tidak saja berdampak pada kelembagaan DPD dan DPR, tetapi juga terkait posisi MPR dalam struktur ketatanegaraan. Fenomena politik pragmatis yang sangat kuat dikalangan politisi mendorong struktur kenegaraan yang bertumpu secara personal mudah terjebak pada sekedar konteks bagi-bagi kekuasaan. Hal ini sangat tampak pada persaingan di antara mereka untuk membagi-bagi jatah kursi pimpinan di alat kelengkapan.

Bahkan, tidak saja antar partai, tetapi di antara sesama fungsionaris atau elit partai pun saling berebut jabatan yang kalau tidak hati-hati pembagian jatahnya dapat mengarah pada perpecahan politik internal partai bersangkutan. Sesudah MK memutuskan menerima usulan pembatalan terhadap ketentuan pasal 14 Undang-Undang No. 27 Tahun 2009²⁶, tampaknya persaingan antar unsur anggota DPR dan DPD menjadi terbuka. Pasal 14 yang dibatalkan adalah berbunyi: ” (1) Pimpinan MPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua yang berasal dari DPR dan 4 (empat) orang wakil ketua yang berasal dari anggota DPR dan 2 (dua) orang wakil ketua berasal dari anggota DPD, yang ditetapkan dalam sidang paripurna DPD.” Ironisnya, ketentuan yang dibatalkan MK ini justru sempat memunculkan kekhawatiran tentang kemungkinan terjadi dominasi DPR terhadap komposisi pimpinan MPR dari hasil pemilihan yang dilakukan. Apalagi, dengan jumlah anggota DPD di MPR yang digariskan oleh konstitusi sebagai tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR, maka peluang dominasi DPR justru dapat terbuka luas.

Harapan agar, kombinasi unsur pimpinan dan peluang anggota DPD dapat menjadi Ketua MPR yang dituangkan dalam Peraturan Tata Tertib MPR, diajukan dalam menjawab kekhawatiran antara tujuan normatif hukum konstitusi terhadap realitas politik perhitungan kekuatan yang ada di MPR itu sendiri. Unsur DPD yang ikut bersaing dalam bursa pemilihan ketua MPR 2009-2014 adalah, Ginanjar Kartasasmita, di tengah-nama nama-nama dari unsur DPR, yaitu Taufik Kiemas dari Fraksi PDI P, Hidayat Nurwahid dari F PKS, dan Hajriyanto Y. Thohari dari

²⁶ Lima calon anggota DPD saat itu, ketika belum dilantik 1 Oktober 2009, mengajukan uji materi UU No. 27 Tahun 2009 ke MK tanggal 1 September 2009. Mereka menganggap bahwa Pasal 14 UU No. 27 Tahun 2009 tidak adil dan tidak memberikan kesetaraan bagi anggota DPD menjadi ketua MPR. Pasal tersebut dinilai berpotensi mendegradasi kewenangan DPD. Kelima pemohon dari DPD itu adalah Intsiawati Ayus (Riau), Marhany Victor Poly Pua (Sulut), Sofyan Yahya (Jabar), Srikadarwati (Kalbar), dan Wahidin Ismail (Papua Barat). Lihat ”Lima Anggota DPD Ajukan Uji Materi ke MK” <http://politik.vivanews.com>. Diakses pada tanggal 2 Oktober 2009

FPG.²⁷ Anggota DPR dari Fraksi Partai Demokrat, Ruhut Sitompul, membenarkan fraksinya mendukung majunya Taufik Kiemas dari PDI-P sebagai Ketua MPR periode 2009-2014, bukan Hidayat Nur Wahid dari PKS. Saat itu, sejak semula, Ruhut sangat yakin karena proses penjajakan yang sudah dijalani meskipun belum diputuskan secara bulat oleh partai. Menurutnya, Partai Demokrat memang ingin menerapkan prinsip pemerataan dalam pembagian kekuasaan baik dengan partai koalisi maupun dua partai pesaingnya.²⁸ Sampai kemudian terjadi anti klimaksnya, justru DPD tidak mampu berperan optimal dalam pengajuan anggota-anggotanya, sebagai calon pimpinan MPR.

Paket calon pimpinan yang kemudian terpilih justru, hanya seorang yang lolos yaitu, Ahmad Farhan Hamid, yang *nota bene* adalah mantan anggota Fraksi PAN DPR periode 2004-2009 sebelum kemudian mencalonkan diri dan terpilih sebagai anggota DPD 2009-2014. Ini jelas menjadi pukulan telak bagi DPD yang justru berharap dapat menempatkan anggotanya dalam komposisi dua orang dari DPD dan tiga orang dari DPR sebagai paket Pimpinan MPR 2009-2014.²⁹ Kajian Komposisi dan Tata Cara Pemilihan Pimpinan MPR 2009-2014 yang disusun Setjen MPR menegaskan, putusan MK itu memberikan kesempatan dan hak konstitusional sama bagi setiap anggota MPR untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan pimpinan MPR. Peraturan Tata Tertib DPD di Pasal 102 Ayat 2 juga telah menegaskan: “*Penentuan calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (1) tidak membatasi hak anggota lain yang atas permintaan anggota MPR yang berasal dari DPR untuk diajukan sebagai paket calon pimpinan MPR.*”³⁰

27 Isu dukungan F PD terhadap pencalonan Taufik Kiemas, sempat menjadi perdebatan terkait dengan keberadaan HNW dari PKS yang partainya menjadi sudah bergabung dalam koalisi pendukung SBY-Budiono, saat Pilpres 2009. FPD disepakati untuk tidak mencalonkan kembali anggotanya sebagai unsur Pimpinan MPR, karena telah menempatkan kadernya, Marzuki Alie, sebagai Ketua DPR.

28 “Ruhut: Demokrat Memang Mau Bagi Rata”, <http://nasional.kompas.com.>, diakses pada tanggal 2 Oktober 2009.

29 DPD menganggap, bahwa lembaga tersebut telah mengajukan dua nama teratas yang memperoleh suara terbanyak dari delapan nama yang diusulkan. Dua nama itu adalah, Aksa Mahmud dan Djan Farid. Dua nama ini pula yang diusulkan DPD dalam paket usulan calon Pimpinan MPR. Adapun nama Ahmad Farhan Hamid justru tidak termasuk dalam paket usulan calon Pimpinan MPR dari DPD. Hal ini sempat memicu desakan dari DPD agar Ahmad Farhan Hamid mengundurkan diri dari sebagai unsur Pimpinan MPR, tepatnya sebagai Wakil Ketua MPR, dan sempat berkembang ungkapan akan membawa kasusnya ke Badan Kehormatan DPD. Tetapi, tampaknya pelantikan Pimpinan MPR yang sudah dilakukan pada bulan Oktober 2009 tidak dapat dibatalkan atau ditarik kembali, dan Taufik Kiemas terpilih sebagai Ketua MPR.

30 Perkembangan lalu menunjukkan perubahan. komposisi pimpinan MPR mengalami perubahan itu, sebagaimana tertuang dalam Peraturan Tata Tertib MPR yang disahkan dalam Sidang Paripurna MPR, 1 Maret 2010. Komposisi pimpinan MPR semula 4:1, yaitu empat orang dari DPR, dan seorang perwakilan dari DPD. Melalui Keputusan MPR No. VI/MPR/2010 tentang Tata Tertib dan Kode Etik MPR, komposisi itu berubah menjadi 3:2, yaitu tiga orang dari DPR dan dua orang dari DPD. Wakil Ketua MPR dari unsur DPD yang muncul dari perubahan itu, adalah Melani Leimena Suahrli, di samping dari unsur DPD lainnya, Ahmad Farhan Hamid. Sedangkan, dari unsur DPR, adalah Taufik Kiemas, Hajriyanto Y. Thohari, dan Lukman Hakim Saefuddin.

Dalam kerangka hubungan kelembagaan antara DPD dan DPR, juga menjadi hal mendasar bagi MPR untuk menentukan sikapnya terkait kewenangan konstitusionalnya. Formulasi hubungan DPD dan DPR yang berjalan selama ini, memang sangat tidak seimbang dan bahkan sekedar memenuhi aspek prosedural. Hal itu terlihat pada pelaksanaan fungsi legislasi parlemen, yang kuat digenggam oleh DPR. Sementara itu, DPD cenderung hanya menjadi pengusul dan pemberi masukan dalam rapat-rapat dengar pendapat. Bahkan, ketentuan ikut membahas sampai tingkatan pengisian Daftar Isian Masalah (DIM) terhadap RUU yang dibahas, juga tidak dikenal baik dalam UU No. 27 Tahun 2009 maupun Peraturan Tatib DPR. Artinya, DPD mempunyai posisi tidak lebih sebagaimana *stakeholder* yang sekedar memberikan usulan, tetapi tidak terlibat dalam proses pembahasan lebih lanjut dan pengambilan keputusan terkait materi RUU. Konstruksi politik pelaksanaan fungsi legislasi di tingkat parlemen yang timpang ini, sempat dikonsultasikan oleh DPD dan kepada Pimpinan MPR dalam kasus pembahasan RUU Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Melalui langkah Pimpinan DPD yang bertemu dengan pimpinan MPR terkait format pembahasan RUU tentang Keistimewaan DIY oleh Komisi II DPR.³¹

Dalam kasus di atas, DPD mengajukan protes keras terhadap DPR. DPD menyatakan keberatan, karena tidak dikutsertakan oleh DPR dalam kunjungan ke DIY untuk tahap penyerapan aspirasi RUU Keistimewaan DIY dari masyarakat setempat. DPD hanya dilibatkan dalam dua dari tiga kegiatan pembahasan tingkat I, yakni pengantar musyawarah dan penyampaian pendapat mini. Keputusan pelibatan DPD dalam dua kegiatan itu didasarkan pada Pasal 150 UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Pasal itu mengatur, dalam pembahasan RUU, DPD hanya dilibatkan dalam pengantar musyawarah dan penyampaian pendapat mini. DPD tidak dilibatkan dalam pembahasan DIM. Pimpinan DPD berharap diikutsertakan dalam pembahasan DIM RUU tersebut. Pasal 22 D ayat 3 UUD 1945 mengamanatkan DPD ikut membahas RUU yang terkait otonomi daerah dan hubungan pusat dan daerah. DPD pernah juga merencanakan untuk mengajukan uji materi Pasal 150 UU No. 27 Tahun 2009 dengan alasan pasal tersebut bertentangan dengan UUD 1945. Berbagai perkembangan terkait uji materi UU No. 27 Tahun 2009 oleh MK, tampaknya menjadi sesuatu hal yang sangat mendasar bagi MPR terkait tugas dan wewenangnya terhadap kelembagaan struktural kenegaraan, termasuk dalam dinamika relasi DPR terhadap DPD.

³¹ "Pimpinan DPD Temui Pimpinan MPR", *Kompas*, 31 Januari 2011.

2. Terhadap Hubungan Eksekutif dan Legislatif

Dalam masalah ini, salah kasus yang pernah terjadi adalah ketika muncul desakan politik Pansus DPR tentang masalah Bank Century bagi eksekutif yang paralel dengan antisipasi MPR dalam kerangka penanganan usulan pemberhentian Presiden. Rapat Paripurna MPR pada 1 Maret 2010 sempat mengagendakan Rancangan Keputusan MPR tentang Tata Tertib (Tatib) yang di dalamnya berisi mengenai pengaturan pemakzulan (*impeachment*) Presiden dan Wakil Presiden. Disamping itu, rapat paripurna MPR itu juga mengambil Keputusan MPR tentang Peraturan Kode Etik MPR³² Substansinya terkait kemungkinan pemberhentian Presiden/Wakil Presiden ini menjadi perhatian besar dari publik, karena di saat bersamaan, Pansus DPR tentang kasus *Bank Century* telah melampaui proses pengambilan kesimpulan akhir untuk di bawa Rapat Paripurna DPR. Persaingan politik di DPR yang berdampak pada antisipasi MPR terkait kemungkinan *impeachment* atau dihasilkannya hak menyatakan pendapat DPR sebagai kelanjutan hak angket kasus *bail out* bank *Century*, harus dilihat secara jernih. Hal ini karena pertimbangan hukum atas dugaan kasus hukum atau pelanggaran ketatanegaraan yang dilakukan Presiden/Wapres tetap harus diajukan terlebih dahulu kepada MK. Kekuatan politik pendukung *impeachment* atau hak menyatakan pendapat tidak dapat seenaknya mengajukan pertimbangan hukum kepada MK, tanpa dukungan bukti-bukti kongkrit yang jelas. Kegagalan atas penyajian bukti hukum yang jelas, hanya membuat ditolak oleh MK terhadap dugaan pelanggaran konstitusi oleh Presiden/Wapres. Penolakan tersebut hanya akan menyebabkan berhentinya usulan digelarnya Sidang Istimewa MPR untuk meminta pertanggung jawaban Presiden/Wapres.

Pengalaman sidang tahunan MPR yang pernah dipraktekkan saat awal reformasi, pada kenyataannya selalu memanaskan situasi politik. Presiden terkesan dapat “diadili” justru pada saat diberikan kewajiban semacam *progress report* atas kinerjanya. Realita politik yang dinamis sangat mudah menempatkan laporan kemajuan eksekutif ini, dimanfaatkan oleh parlemen untuk mengancam posisi Presiden yang berkuasa, Padahal, saat bersamaan, DPR sendiri melalui pidato Ketua DPR juga menyampaikan laporan kinerja DPR kepada MPR bersama para lembaga negara lainnya, dalam forum yang sama. Pengalaman pula mengajarkan, saat era kepresidanan Abdurrahman Wahid (Gus Dur), pernah dijatuhkan oleh kekuatan-kekuatan politik di DPR, melalui mekanisme pengajuan Memorandum I dan II dengan alasan telah melanggar garis-garis besar daripada haluan negara, sampai berlanjut pada proses politik di Sidang Istimewa MPR..

³² “MPR Telah Siapkan Aturan Pemakzulan”, *Media Indonesia* 25 Februari 2010.

Bagi MPR, pilihan yang diambil dari setiap substansi muatan amandemen yang diusulkan dapat atau bahkan sudah pasti tidak terlepas dari pertimbangan politik tertentu. Misalnya, saat usulan memperkuat posisi DPD melalui amandemen UUD 1945 oleh anggota DPD periode 2004-2009 yang berkorelasi dengan keinginan eksekutif untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Penegasan sistem presidensial dalam konteks ke arah politik *impeachment* tidak didukung oleh fakta demokrasi hubungan DPR-eksekutif yang bersifat *check and balances*. Ketentuan penggunaan hak-hak DPR, terutama hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat merupakan awal bagi *entry point* menuju *impeachment*. MK mengabulkan permohonan pembatalan pasal 184 ayat (4) UU 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, dan DPRD, yang berbunyi, "*Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi hak menyatakan pendapat DPR apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPR yang dihadiri paling sedikit 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPR dan keputusan diambil dengan persetujuan paling sedikit 3/4 (tiga perempat) dari jumlah anggota DPR yang hadir.*" Putusan MK diambil melalui sidangnya dalam menanggapi permohonan uji materi yang diajukan oleh tiga orang anggota DPR, yaitu Lily Chadijah Wahid, Bambang Soesatyo, dan Akbar Faizal. Mereka meminta MK membatalkan Pasal 184 Ayat 4 UU No.27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.³³

Putusan MK Nomor 23 dan 26/PUU-VII/2010 membatalkan Pasal 184 Ayat (4), karena menganggap pasal itu bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sejak dibacakan. Dalam pertimbangannya, MK juga menyatakan syarat pengambilan keputusan DPR untuk usul menggunakan hak menyatakan pendapat mengenai dugaan Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, tidak boleh melebihi batas persyaratan yang ditentukan oleh Pasal 7B ayat (3) UUD 1945. MK tidak setuju dengan pendapat pemerintah dan DPR bahwa syarat tiga perempat kuorum DPR itu akan memperkuat legitimasi pengajuan hak menyatakan pendapat dan sekaligus penguatan sistem presidensial. Menurut MK, mekanisme dan prosedur pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden yang diatur dalam UUD 1945 sudah menjadi cermin penguatan sistem presidensial.³⁴ Sebagaimana posisi politik Presiden yang ditegaskan

³³ "MK Peringatan Syarat Hak Menyatakan Pendapat", *Kompas*, 13 Januari 2011.

³⁴ *Ibid.*

oleh UUD 1945, aturan hak-hak DPR, terutama hak menyatakan pendapat tentang dugaan pelanggaran hukum Presiden, yang diuraikan oleh UU No. 27 tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, maka Tatib MPR juga menggariskan peranan MK.³⁵

Sesuai Tatib MPR ini, terkait Sidang Istimewa (SI) nya yang tidak dapat diselenggarakan, kalau tidak memperoleh pembenaran atas pendapat MK terhadap pendapat DPR terkait dugaan pelanggaran hukum oleh Presiden. Penegasan SI MPR dan pendapat MK terkait dugaan pelanggaran konstitusional Presiden, menjadi penting, agar proses politik di tingkat MPR berjalan dalam konteks kenegaraan yang jelas. Tanpa kemampuan menterjemahkan penegasan ini, maka proses politik di pemerintahan hanya akan membawa bola liar SI MPR yang mengabaikan pendapat MK. Apalagi, pasca Pemilu 2009, eksekutif semakin sangat lemah yang terdiri koalisi pragmatis antar partai dan hanya disatukan oleh forum kelembagaan *ad hoc* secara politik, yaitu berbentuk Sekretariat Gabungan (Setgab) dengan diketuai oleh Presiden SBY, tetapi dalam operasionalnya dipegang oleh Ketua Harian Aburizal Bakrie, dari Partai Golkar sebagai partai pemenang pemilu kedua di tahun 2009 di tubuh koalisi, sebelum kemudian beralih kepada Ketua Umum DPP PAN, Hatta Rajasa,. Kelemahan fundamental bangunan koalisi pragmatis, kerap kali menimbulkan kisruh antar sesama partai koalisi yang jauh dari dinamika demokrasi secara sehat. Dengan kisruh politik kekuasaan antar bangunan koliasi yang lemah di antara partai-partai pendukung Presiden SBY, maka seringkali instrumen politik kewenangan dan hak DPR dijadikan senjata ancaman bagi jalan menuju Sidang Istimewa MPR untuk meminta pertanggungjawaban Presiden, dengan alasan dugaan melanggar sumpah jabatan dan konstistusi. Kontroversi peranan konstitusi MPR dipicu oleh Tatibnya yang dianggap tidak sejalan, terkait dengan pemilihan Presiden/Wapres, ketika terjadi pemberhentian terhadap Presiden/Wapres yang dianggap melanggar konstitusi. Peranan Tata Tertib MPR semacam ini, hanya mengekalkan anggapan tentang masih kuatnya dominasi permainan elit partai terhadap *bargaining* kekuasaan.

Dengan konstruksi MPR yang bukan lagi sebagai lembaga negara tertinggi, terkesan kemasam tanggapan atas isu-isu politik harian justru menjadi daya tarik bagi anggota dan pimpinannya. Misalnya, terkait isu otonomi daerah, Unit Kerja Presiden Untuk Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4), kerukunan antar umat beragama, atau bahkan masalah kontroversi

³⁵ Sesudah diputuskan sebagai resmi sebagai Tatib MPR, Pasal 74 ayat (1) Keputusan MPR No. 1/MPR/2010 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI, menyebutkan Putusan MPR, yaitu: a. Perubahan dan penetapan UUD; b. Ketetapan MPR; dan c. Keputusan MPR.

pembangunan atau renovasi gedung DPR, dan sebagainya, berkembang ditanggapi oleh MPR. Rapat konsultasi antar pimpinan lembaga negara, menjadi forum pembahasan atas isu-isu politik harian ini. Sehingga, tidak jelas lagi antara posisi sebagai pimpinan partai politik dan pimpinan dari kelembagaan negara, yang tidak jarang dapat memancing polemik atau bahkan *conflict of interest*. Berbagai tanggapan respons isu sesaat sangat kuat diwarnai oleh kepentingan politik koalisi dan hubungan DPR terhadap eksekutif.

Fenomena politik respons isu sesaat yang mendominasi MPR secara tidak langsung merupakan implikasi dari posisi MPR yang bukan lagi sebagai lembaga negara tertinggi. Padahal, pada saat bersamaan pertanyaan atas substansi amandemen konstitusi hasil reformasi dalam menjawab persoalan-persoalan aktual hubungan antar lembaga negara, pemerintahan, dan terhadap masyarakat, secara menyeluruh, masih menjadi pertanyaan tersendiri. Pertanyaan fundamental relevansi konstitusi yang menyertai dinamika politik bangsa di era reformasi, menunjukkan kewenangan MPR yang masih rancu dengan transisi pasca hilangnya posisi sebagai lembaga negara tertinggi. Sehingga, di tengah masyarakat terkadang muncul pemikiran untuk mengambil jalan pintas untuk kembali ke UUD 1945 sebelum amandemen. Reformasi politik ke arah demokratisasi, justru dianggap menjadi penghalang bagi tujuan bernegara sesuai konstitusi, menurut para penganut pemikiran *status quo* tersebut.

III. Penutup

A. Kesimpulan

MPR memiliki sejarah panjang sebagai lembaga Negara tertinggi dan pelaksana kedaulatan rakyat. Paham Negara integralistik Soepomo dan pemikiran dialektika antara lain dari Hegel, Spinoza dan Mueler, sangat mewarnai posisi MPR yang ditempatkan sebagai lembaga Negara tertinggi. Konstruksi kelembagaan MPR semacam ini, justru menempatkan MPR bukan sebagai lembaga yang sangat dominan, tetapi justru sekedar menjadi alat bagi regim yang berkuasa. Pasca amandemen UUD 1945, MPR bukan lagi menjadi lembaga negara tertinggi, dan konsep kedaulatan rakyat dipegang langsung oleh rakyat, melalui aspirasi yang disalurkan dalam pemilu.

Di tengah transisi kedaulatan rakyat, berkembang kuatnya fenomena berbagai kekuasaan antar elit partai di MPR, yang mendorong peranan DPD lemah tidak hanya secara konstitusional ketatanegaraan, tetapi juga menyangkut *resources* yang diterima dirinya secara kelembagaan. Sedangkan, di tingkat hubungan DPR-Presiden, MPR memegang peran politik menentukan terutama terkait

berbagai usulan DPR dalam proses *impeachment* terhadap dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden. Posisi kedaulatan rakyat melalui pemilu, sebenarnya merupakan fundamental yang strategis bagi MPR untuk mengambil posisi dalam menciptakan hubungan antara eksekutif-legislatif yang bersifat *check and balances*. Tetapi, seiring dengan masih kuatnya dominasi politik pragmatis antar kekuatan kepartaian, maka fundamental peran MPR di era reformasi masih terjebak pada isu-isu politik yang bersifat keseharian.

B. Rekomendasi

Diperlukan inisiatif terobosan untuk mengembalikan MPR pada formulasi politik isu-isu strategis kenegaraan sebagai bentuk dari transformasi pasca amandemen UUD 1945 bagi MPR yang berkedudukan bukan lagi sebagai lembaga negara tertinggi. Melalui penempatan posisi politik sebagai lembaga negara bagi isu kenegaraan strategis, diharapkan dapat mendorong sistem politik menjadi bersifat *check and balances*. Harapan ini terkait konstruksi baik hubungan DPR dan DPD maupun eksekutif-legislatif, dalam proses politik isu-isu keseharian di tingkat kebijakan, yang tidak lagi didominasi oleh salah satu pihak berdasarkan kepemilikan kewenangan.

Meskipun bukan lagi ditempatkan sebagai pencerminan kedaulatan rakyat, MPR jangan hanya sekedar lembaga pasif yang mengikuti kemauan rezim atau sekedar pro aktif terhadap isu-isu politik praktis harian. Terobosan dalam mendukung langkah-langkah inisiatif MPR tersebut diletakkan pada konteks pemetaan kerja fraksi dan setiap alat kelengkapannya dalam rangka formulasi konsep dan pelaksanaan kewenangan antar suprastruktur politik. Untuk itu, transformasi peran badan pekerja dan panitia *ad hoc* yang ada perlu memperoleh keleluasaan untuk merumuskan ketetapan MPR, sepanjang diperintahkan oleh UUD 1945.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Alrasid, Harun (1999), *Pengisian Jabatan Presiden*, Pustaka Utama Grafiti Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, (2004) *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Budiarjo, Miriam, (2008), *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta.
- Cheibub, Jose Antonio (2007) *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge, Cambridge Univ. Press.
- Efriza dan Rozi, Syafuan (2010), *Parlemen Indonesia Geliat Volksraad Hingga DPD: Menembus Lorong Waktu Doeloe, Kini dan Nanti*, Penerbit Alfabeta, Jakarta.
- Fatmawati (2010), *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen Dengan Sistem Multi Kameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta.
- Janis, Roy B.B (2008), *Wapres: Pendamping atau Pesaing, Peranan Wakil Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bhuana Ilm Populer, Jakarta.
- Nasution, Adnan Buyung (1995), *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio Logal atas Konstituante 1956-1959*, Pustaka Utama Grafii, Jakarta.
- Soemantri, Sri (2006) *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni Bandung, Bandung.
- Strong, CF (2008) *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian Tentang Sejarah & Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Bandung, Penerbit Nusa Media.
- Suryadinata, Leo (2002), *Election and Politics in Indonesia*, Institute of Southeast Asian Studies (ISAS), Singapore.

Disertasi:

- King, Blair Andrew (2004) , *Empowering the Presidency: Interest and Perception in Indonesia: Constitutional Reforms 1999-2002*, Dissertation, Presented in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree Doctor of Philosophy, The Ohio State University.

Media Massa:

“Butuh Waktu untuk Jadi Konstitusi Hidup”, *Kompas* 20 Agustus 2011.

“Pendidikan Pancasila Perlu Inovasi” *Kompas*, 29 April 2010.

“MPR Telah Siapkan Aturan Pemakzulan”, *Media Indonesia* 25 Februari 2010.

“MK Peringan Syarat Hak Menyatakan Pendapat”, *Kompas*, 13 Januari 2011.

“Pimpinan DPD Temui Pimpinan MPR”, *Kompas*, 31 Januari 2011.

“MK Peringan Syarat Hak Menyatakan Pendapat”, *Kompas*, 13 Januari 2011.

Situs Internet:

“Sosialisasi UUD 45 Butuh Rp 450 Miliar”, QB Headline, <http://qbheadlines.com/>, dikutip 9 November 2009.

“Ruhut: Demokrat Memang Mau Bagi Rata”, <http://nasional.kompas.com.>, dikutip 2 Oktober 2009.

“Lima Anggota DPD Ajukan Uji Materi ke MK” <http://politik.vivanews.com.>, dikutip 2 Oktober 2009.

“*Governing Systems and Executive-Legislative Relations (Presidential, Parliamentary and Hybrid Systems)*”, dalam <http://www.undp.org/governance/docs/Parl-Pub-govern.htm>, dikutip 9 Oktober 2009.

“Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia: Sejarah, Realita dan Dinamika”, Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2007, dalam “<http://www.mpr.go.id>”, dikutip 7 Mei 2010.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.