

KEWENANGAN MPR SEBAGAI LEMBAGA TINGGI NEGARA

Marudut Parulian Silitonga¹, Ani Wijayati² Andree Washington H³

¹ Fakultas Hukum, Universitas Kristen Indonesia, Indonesia. marudut.silitonga@uki.ac.id ;

² Fakultas Hukum, Universitas Kristen Indonesia, Indonesia.; ani.wijayati@uki.ac.id ;

³ Fakultas Hukum, Universitas Kristen Indonesia, Indonesia.; andree.washington@uki.ac.id ;

Abstract: Every high state institution in the Republic of Indonesia has the authority contained in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The authority granted by the constitution is a binding authority for high state institutions. The strengths and weaknesses of the authority of high state institutions influence the constitutional law system in Indonesia. Authority between high state institutions is a reflection of the checks and balances in the democratic system in Indonesia. The People's Consultative Assembly (MPR) of the Republic of Indonesia has become the highest state institution after the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, where this institution is called the highest state institution. As a high state institution, the MPR has the authority to amend and enact the constitution. The MPR's authority is also stated in Law No. 17 of 2014 concerning MD3 in article 4, which is more ceremonial in nature. Strengthening the authority of the MPR is very necessary as a high state institution to create balance and corrections between state institutions. It is hoped that the MPR institution will not be a complementary high institution in the Indonesian constitutional system.

Keywords: High institutions, state, People's Consultative Assembly, authority

How to Site: Marudut Parulian Silitonga, Ani Wijayati, Andree Washington H (2024). Kewenangan MPR Sebagai Lembaga Tinggi Negara. Honeste Vivere, 34 (1), pp 92-99. DOI. 10.55809/hv.v34i1.304

Pendahuluan

Salah satu unsur dari negara adalah adanya rakyat yang mana diwujudkan dalam lembaga perwakilan yang dibentuk dalam suatu konstitusi suatu negara. Negara yang menganut sistem demokrasi maka kekuasaan itu ada di tangan rakyat atau yang disebut dengan kedaulatan rakyat. Rakyat yang berdaulat dalam penyelenggaraan negara maka dibentuk lembaga perwakilan rakyat untuk mengawasi dan membuat undang-undang yang mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dalam sistem ketatanegaraan demokrasi adanya pemisahan kekuasaan sesuai dengan pendapat Montesquie terdapat tiga fungsi utama yaitu eksekutif, legislatif, yudikatif. Pemisahan kekuasaan dimaksud untuk mencegah adanya kesewenang-wenangan dalam menjalankan kekuasaan. Hal ini perwujudan dari essensi negara demokratis yang

menganut prinsip *check and balances*.¹ Lembaga perwakilan rakyat mempunyai fungsi sebagai legislator yaitu pembuat undang-undang. Di sistem ketatanegaraan Indonesia dalam membuat undang-undang bukan hanya lembaga perwakilan rakyat (DPR) melainkan turut dalam pembuatan yaitu lembaga eksekutif.²

Di awal konstitusi negara Indonesia lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) merupakan lembaga tertinggi negara yang diberi kewenangan menetapkan Undang-undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara (pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan). MPR juga memilih Presiden dan Wakil Presiden.³ Kewenangan MPR setelah adanya perubahan undang-undang dasar 1945 adalah 1. Mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar, 2. Melantik Presiden dan wakil Presiden; 3. Memberhentikan Presiden dan/atau wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-undang Dasar.⁴

Kewenangan MPR yang di sebut dalam undang-undang dasar juga diatur dalam Undang-undang No. 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Di dalam undang-undang tersebut mengenai MPR tidak diberi kewenangan lain selain yang sudah tertuang dalam undang-undang dasar, namun memaparkan hak dan kewajiban, tugas dari MPR tersebut.

Dalam makalah ini rumusan masalah yang akan dibahas adalah : Apakah kewenangan MPR dapat di tambah dalam undang-undang tentang MPR yang diatur dalam UUD NRI tahun 1945, misalnya wewenang untuk menetapkan Pokok-pokok Haluan negara?

Penulis dalam makalah ini memakai metode penelitian normatif yuridis, dimana permasalahan hukum mengenai kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dibutuhkan untuk ditambahkan di undang-undang. Sumber data primer diambil dari undang-undang, hal ini tidak lepas dari sistem hukum Indonesia yang menganut *civil law*, dimana hukum primer ada di perundang-undangan. buku-buku yang berkaitan dengan hukum. Sumber data sekunder dalam makalah ini adalah yang bersangkut paut dengan lembaga negara, lembaga perwakilan. Buku-buku, tulisan-tulisan artikel yang mendukung penelitian menjadi data sekunder.

Pembahasan

Lembaga Negara.

¹ Anna Triningsih, Hukum Tata Negara, Sejarah, Terori dan Dinamika Ketatanegaraan di Indonesia, Depok, Rajawali Pers, 2022, hl. 171

² Dalam penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan disebutkan bahwa “Dewan ini harus memberi persetujuannya kepada tiap-tiap rancangan undang-undang dari pemerintah. Pun Dewan mempunyai hak insiatif untuk menetapkan undang-undang”. Setelah dilakukan perubahan pertama dan kedua, maka pasal 20 memberi wewenang kepada DPR dan Presiden untuk membahas, menyetujui dan menetapkan undang-undang.

³ Sebelum perubahan Undang-undang Dasar 1945 Presiden adalah mandataris MPR yang dipilih dan menjalankan garis-garis besar haluan negara. namun setelah perubahan Undang-undang Dasar 1945, maka peran presiden bukan lagi sebagai mandataris MPR karena sudah dipilih langsung oleh rakyat.

⁴ Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden di atur di pasal 7b Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Negara merupakan suatu organisasi di mana dalam organisasi itu ada struktur yang mengatur atau mengelola negara tersebut. Didalam suatu organisasi ada perangkat-perangkat yang mempunyai peran masing-masing untuk menjalankan roda organisasi tersebut. Bagir Manan mengartikan istilah lembaga negara dengan menyatakan: “kelembagaan ketatanegaraan adalah alat-alat perlengkapan negara sebagai unsur penyelenggara organisasi negara yang bertindak untuk dan atas nama negara, karena itu disebut sebagai penyelenggara negara yang dibedakan, misalnya, dengan penyelenggara pemerintahan, atau tugas-tugas lain yang pada pokoknya tidak bertindak untuk dan atas nama negara, di dalam teori bernegara, maka mengenai alat perlengkapan yang bersumber langsung dari hukum dasar itulah yang berkenaan dengan persoalan kelembagaan negara”.⁵

Didalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945) menyebutkan adanya beberapa lembaga negara tingkat pusat dan daerah yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden (Pemerintah), BPK, MA, MK KY, Kementerian Negara, Dewan Pertimbangan, Komisi Pemilihan Umum, Bank Sentral, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Republik Indonesia. Setiap lembaga negara mempunyai tugas dan kewenangannya masing-masing sesuai yang diamanatkan oleh konstitusi.

Didalam UUD NRI 1945 dapat kita lihat hierarki lembaga negara antara tingkat pusat dan daerah. Jimly Asshiddiqie berpendapat ada dua kriteria membedakan untuk hierarki lembaga negara yaitu : 1. Kriteria bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya; dan 2. Kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara.⁶ Di lain sisi Patrialis Akbar⁷ melihat adanya kualifikasi lembaga negara dalam UUD NRI 1945 sebagai berikut :

1. Diuraikan secara langsung fungsi, tugas, dan kewenangan atau kewajiban lembaga-lembaga negara tersebut;
2. Lembaga-lembaga negara tersebut bersifat independen, artinya lembaga-lembaga negara tersebut tidak berada di bawah lembaga-lembaga negara lainnya;
3. Dalam melaksanakan fungsi, tugas dan wewenang atau kewajibannya tidak dapat diintervensi oleh lembaga-lembaga negara lainnya;
4. Pola rekrutmen anggota atau pimpinan lembaga negara tersebut melalui suatu proses mekanisme demokrasi sesuai dengan ciri masing-masing lembaga;
5. Masa jabatan pimpinan-pimpinan lembaga tersebut terbatas dengan masa perodesasi, meskipun ada yang dibatasi untuk masa jabatan tertentu ataupun tidak dibatasi untuk beberapa kali perodesasi;
6. Huruf awal dari nama-nama negara tersebut dimulai dengan huruf tebal;
7. Sistem saling imbang dan saling kontrol serta saling kordinasi antar satu lembaga negara lainnya telah diatur dengan jelas;

⁵ Saldi Isra, *Lembaga Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2021, hl. 3

⁶ Eka Nam Sihombing, *Hukum Kelembagaan Negara*, Ruas Media, Yogyakarta, 2018, hl. 23

⁷ Patrialis Akbar, *Lembaga-lembaga Negara menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hl. 8

8. Lembaga-lembaga negara tersebut tidak bisa dibubarkan oleh siapapun kecuali atas perubahan UUD NRI Tahun 1945; dan
9. Dalam lembaga-lembaga tersebut dikenal sebagai lembaga tinggi atau lembaga tertinggi negara.

Lembaga MPR sebelum perubahan UUD NRI 1945 merupakan lembaga tertinggi negara, dimana mempunyai kewenangan menetapkan UUD dan GBHN, serta memilih presiden dan wakil presiden dan juga dapat memberhentikan presiden dan wakil presiden. Namun setelah perubahan lembaga MPR sesuai dengan kewenangannya menjadi lembaga tinggi negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya seperti DPR, DPD, Presiden, MA, MK dan KY.

Kewenangan MPR sebagai Lembaga Tinggi Negara

Dalam KBBI kata kewenangan mengandung arti hal berwenang; hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.⁸ Kewenangan merupakan kekuasaan untuk melakukan tindakan publik. Secara normatif, wewenang adalah hak yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁹ Kewenangan itu dapat diberi kepada pejabat atau lembaga yang menerima kekuasaan dari konstitusi atau peraturan yang berlaku di negara. Kekuasaan yang diberikan kepada lembaga negara akan dibatasi sesuai dengan nomenklatur yang tertulis dalam konstitusi. Bila kewenangan melebihi dari yang diamanatkan oleh konstitusi, maka patut diduga lembaga tersebut melakukan pelanggaran konstitusi.

Kewenangan atau kekuasaan yang diberikan UUD NRI tahun 1945 kepada MPR pada pasal 3 ayat (1) berupa mengubah dan menetapkan undang-undang dasar. Namun demikian, peraturan perundang-undangan di bawah UUD NRI 1945 secara jelas menyatakan tindakan dalam penyelenggaraan negara sebagai “wewenang” MPR. Misalnya, pasal 4 Undang-Undang No. 17/2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, menyatakan wewenang MPR sebagai berikut :

1. Mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar
2. Melantik Presiden dan/atau wakil Presiden hasil pemilu
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.

⁸ <https://kbbi.web.id/wenang>

⁹ Saldi Isra, Op.cit. hl. 145

5. Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya.
6. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari dua pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon presiden dan wakil presiden meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilu sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Kewenangan yang ada dalam undang-undang ini merupakan penjewentahan dari UUD NRI tahun 1945. Sesuai dengan sifat dari perundang-undangan bahwa undang-undang yang dibawahnya menjalankan dan menjabarkan perintah perundang-undang yang di atasnya tanpa melewati kewenangan yang diberikan oleh undang-undang yang diatasnya. Itu sebabnya dalam Undang-undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MD3 hanya menambahkan tugas dan fungsi, hak dan kewajiban MPR yang tidak melebihi kewenangan yang diberikan UUD NRI Tahun 1945.

Kewenangan dalam membuat GBHN telah “digantikan” oleh Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional melalui Undang-undang Nomor 25 tahun 2004. Dimana tujuan undang-undang tersebut dalam konsiderannya menyebutkan : “menjamin agar kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien, dan ber sasaran maka diperlukan perencanaan pembaganunan Nasiona. Agar dapat disusun perencanaan pembangunanana Nasional yang dapat menjamin tercapainya tujuan negara perlu adanya sistem perencanaan pembangunan nasional.

Dan juga dituang dengan rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional melalu Undang-undang Nomor 17 tahun 2007. Dalam pertimbangan undang-undang tersebut menyatakan bahwa perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 telah mengakibatkan terjadinya perubahan dalam pengelolaan pembangunan yaitu dengan tidak dibuatnya lagi Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional. Bahwa Indonesia memerlukan perencanaan pembangunan jangka panjang sebagai arah dan prioritas pembangunan secara menyeluruh yang akan dilakukan secara bertahap untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur sebagaimana diamanatkan oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Hierarki Perundang-undangan

Hans Kelsen dalam teorinya yang selanjutnya di kembangkan muridnya Hans Nawiasky suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang. Norma yang dibawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar.¹⁰ Norma dasar atau *grundnorm* yang menjadi fondasi tertinggi dan mempreposisiikan validitas norma yang

¹⁰ Maria Farida Indrati, Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muattan, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hl. 44

ada dibawahnya secara hierarkis dalam suatu jenjang susunan norma hukum, mulai dari yang paling tinggi sampai hierarki terendah.¹¹

Dalam hukum perundangan-undangan di Indonesia mengenai hierarki perundang-undangan tertuang dalam Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembuatan Peraturan Perundang-undangan pasal 7 ayat (1) jenis hirarki perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-undang/Peraturan Pengganti Undang-undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi dan;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dengan demikian bahwa semua perundang-undangan tidak boleh menyalahi wewenang yang diperintahkan undang-undang yang diatasnya. Peraturan yang di bawah hanya menjabarkan atau menguraikan wewenang atau kewenangan yang diperintah oleh peraturan yang di atas peraturan perundang-undang yang di bawah. Bila dirasa ada kesalahan isi/norma dari peraturan perundang-undangan yang menyalahi hierarki perundang-undangan dapat dilakukan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung.¹²

Hans Kelsen mengimpikan adanya teori murni tentang hukum (*pure theory of law*) yang menghendaki hukum tidak dipengaruhi oleh faktor-faktor selain norma hukum dan penalaran hukum (*legal reasoning*) yang murni. Hukum harus dilihat sebagai sebagai norma yang bersifat konkret, objektif, positifistik, dan tidak bersifat metafisik atau apalagi tercampur aduk dengan nilai-nilai moral dan agama. Tetapi, "*grundnorm*" itu menurut Hans Kelsen tidak tertulis dan wujudnya tetap tidak konkret, alias abstrak. *Grundnorm* ataupun *Saatsfundamentalnorm* tercermin dalam konstitusi pertama yang bersifat tidak tertulis, dan diakui sebagai sumber norma dasar tertinggi.¹³ Dalam pasal 2 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembuatan Peraturan Perundang-undangan, bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. Pancasila dapat dikatakan *grundnorm* dari seluruh hukum negara, dimana isi Pancasila suatu pewujudan karakter masyarakat Indonesia

Kesimpulan

¹¹ Jimly Asshiddiqie, Teori Hierarki Norma Hukum, Konstitusi Press, Jakarta, 2021, hl. 56

¹² Mahkamah Konstitusi diberi kewenangan untuk menguji Undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945. Mahkamah Agung diberi kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan yang dibawah UU terhadap UU yang di atas peraturan perundang-undang tersebut.

¹³ Ibid, hl. 69.

Bahwa kewenangan MPR telah tertuang dalam UUD NRI tahun 1945 dan diuraikan dalam hal pelaksanaan kewenangan, tugas, fungsi, serta hak dan kewajiban MPR dalam UU Nomor 17 tahun 2014 tentang MD3. Dan sesuai dengan hirarki perundang-undangan bahwa peraturan perundang-undang yang dibawah tidak dapat melebihi wewenang yang diatasnya sesuai dengan asas *lex superiori derogat legi lex inferiori*. Maka dengan demikian kewenangan MPR yang tertuang di UUD NRI Tahun 1945 tidak dapat ditambahkan di undang-undang yang dibawahnya.

Bahwa MPR sebagai lembaga tinggi negara yang mempunyai kewenangan mengubah Undang-undang Dasar maka untuk menambah kewenangan yang diperlukan untuk kepentingan hukum dan masyarakat Indonesia. Bila dibuat dalam ketetapan maka akan melanggar prinsip hirarki perundang-undang dimana ketetapan MPR masih dibawah UUD NRI Tahun 1945. Maka penulis berpendapat bahwa untuk menambah kewenangan MPR dilakukan sidang MPR untuk mengubah UUD Tahun 1945 dengan agenda sidang menambah kewenangan MPR. Namun essensi dari kewenangan yang ingin ditambah dapat dituang dalam bentuk undang-undang. Sebab anggota MPR adalah terdiri dari anggota DPR dan DPD yang mempunyai hak pengusul dalam pembuatan undang-undang.

Daftar Pustaka

Buku

Triningsih, Anna, Hukum Tata Negara, Sejarah, Terori dan Dinamika Ketatanegaraan di Indonesia, Depok, Rajawali Pers, 2022,

Isra Saldi, Lembaga Negara, RajaGrafindo, Jakarta, 2021

Sihombing, Eka Nam, Hukum Kelembagaan Negara, Ruas Media, Yogyakarta, 2018

Akbar, Patrialis, Lembaga-lembaga Negara menurut UUD NRI Tahun 1945, Sinar Grafika, Jakarta, 2015

Indrati, Maria Farida, Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Kanisious, Yogyakarta, 2007

Asshiddiqie, Teori Hierarki Norma Hukum, Konstitusi Press, Jakarta, 2021

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang Nomor 23 tahun 2004 tentang Sistem perencanaan Pembangunan Nasional

Undang-undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional.

Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembuatan Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD