KEDUDUKAN, TUGAS DAN WEWENANG MPR DALAM SISTEM KELEMBAGAAN NEGARA INDONESIA PASCA AMANDEMEN UUD 1945

Disusun Oleh :

AZWIZARMI
NRM 05912053

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
TAHUN 2006

HALAMAN PENGESAHAN

Tugas akhir berjudul

KEDUDUKAN, TUGAS DAN WEWENANG MPR DALAM SISTEM KELEMBAGAAN NEGARA INDONESIA PASCA AMANDEMEN UUD 1945

Disusun oleh:

AZWIZARMI
NRM 05912053

Dinyatakan telah memenuhi syarat
Untuk Ujian Pendadaran

Pembimbing I,	Pembimbing II,
Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, S.H., M.Si	**Sri Hastuti Puspitasari, S.H.,M.H**

KEDUDUKAN, TUGAS DAN WEWENANG MPR DALAM SISTEM KELEMBAGAAN NEGARA INDONESIA PASCA AMANDEMEN UUD 1945

Nama	:	AZWIZARMI
No. Mahasiswa	:	05912053
Bidang Kajian Utama	:	Hukum Tata Negara

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing :

Pembimbing I, **Tanggal 9 Januari 2007**

Prof. Dr. Dahlan Thaib, SH. M.Si

Pembimbing II, **Tanggal 10 Februari 2007**

Sri Hastuti Puspitasari,SH., M.H

Mengetahui :

Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia

Dr. Ridwan Khairandy, SH, M.H

KEDUDUKAN, TUGAS DAN WEWENANG MPR DALAM SISTEM KELEMBAGAAN NEGARA INDONESIA PASCA

AMANDEMEN UUD 1945

TESIS

Oleh :

AZWIZARMI

No. Mahasiswa : 05912053

Program Studi : Ilmu Hukum

Bidang Kajian Utama : Hukum Tata Negara

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 7 Juli 2007

TIM PENGUJI :

Prof. Dr. Dahlan Thaib, SH. M.Si
Ketua

Sri Hastuti Puspitasari, SH, M.H
Anggota I

Drs. Muntoha, SH, M.Ag
Anggota II

Mengetahui :

Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia

Dr. Ridwan Khairandy, SH, M.H

“ KEKUASAAN “

“ Katakanlah: Wahai Tuhan yang memiliki kekuasaan,
Engkau berikan kekuasaan kepada orang yang Engkau kehendaki
Dan Engkau cabut kekuasaan dari orang yang Engkau kehendaki.
Engkau muliakan orang yang Engkau kehendaki
dan Engkau hinakan orang yang Engkau kehendaki.
DitanganMu-lah segala kebajikan.
Sesungguhnya Engkau Maha Berkuasa
atas segala sesuatu “
(Q.S. Ali Imran (3) : 26)

Tesis ini
Saya persembahkan buat :
Ayahanda dan Bunda tersayang
Isteri dan Anak-anakku Tercinta

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN JUDUL …….

HALAMAN PENGESAHAN ……

ABSTRAKSI …….

DAFTAR ISI ……..

BAB I PENDAHULUAN ……. 1

A. Latar Belakang Masalah …… 1

B. Rumusan Masalah ……. 6

C. Tujuan Penelitian ……... 6

D. Kerangka Teori …….. 7

E. Metode Penelitian …….. 12

F. Sistematika Pembahasan ……... 15

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG KEDAULATAN DAN LEMBAGA PERWAKILAN ……. 16

A. Teori Kedaulatan …….. 16

A.1 Kedaulatan Tuhan ……. 18

A.2 Kedaulatan Raja …… 18

A.3 Kedaulatan Rakyat …… 20

A.4 Kedaulatan Negara …… 21

A.5 Teori Kedaulatan Hukum …….. 22

B. Konsep Lembaga Perwakilan …… 28

C. Peran dan Wewenang Lembaga Perwakilan dalam Menjalankan Kedaulatan ……. 34

BAB III KEDUDUKAN MPR PASCA AMANDEMEN UUD 1945 DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA ……... 39

A. Sejarah Sistem Ketatanegaraan Indonesia ……. 39

B. Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945 52

C. Kedudukan MPR Sebelum Amandemen UUD 1945 …… 64

D. Kedudukan MPR Pasca Amandemen UUD 1945 ……. 72

BAB IV PENUTUP …….. 88

A. Kesimpulan …… 88

B. Saran ……. 89

DAFTAR PUSTAKA …… 91

ABSTRAKSI

Salah satu hasil amandemen UUD 1945 adalah pasal 1 Ayat 2 UUD 1945 yang berbunyi : “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”. Perubahan ini mengisyaratkan bahwa MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara dan tidak lagi menjadi pemegang kedaulatan rakyat. Perubahan tersebut menyebabkan wewenang MPR menjadi sangat berkurang, sebab lembaga ini tidak lagi berhak mengangkat presiden dan wakil presiden karena sudah dipilih langsung. MPR juga tidak berhak memecat langsung presiden dan wakil presiden, karena harus ada usulan dari DPR setelah Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili dan memutuskan bahwa presiden dan atau wakil presiden bersalah. Satu-satunya wewenang lama yang masih melekat pada MPR adalah mengbah dan menetapkan UUD.

Gagasan mengurangi wewenang MPR mengisyaratkan adanya perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. MPR tidak lagi menjadi satu-satunya lembaga yang berhak melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas politik dan pemerintahan adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan bertanggungjawab kepada rakyat.

Secara kedudukan, maka MPR telah sama dengan lembaga negara yang lain. Tidak ada lagi lembaga tertinggi Negara dan lembaga tinggi Negara. Sehingga dalam sistem Ketatanegaraan tidak ada lagi lembaga Negara yang lebih tinggi dari yang lain.

MPR tidak bisa dikategorikan sebagai lembaga legislatif karena MPR tidak membuat peraturan perundang-undangan. Tetapi MPR masih bisa dikategorikan sebagai lembaga perwakilan rakyat. Karena susunan anggota MPR yang ada dalam Undang-Undang Dasar 1945 menurut pasal 2 UUD 1945 setelah Perubahan Keempat adalah: “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”.

Jika dilihat dari komposisi anggota Majelis Permusywaratan Rakyat maka MPR dapat digolongkan sebagai lembaga parlemen. MPR juga masih memiliki kewenangan membuat Undang-Undang Dasar, memberhentikan presiden, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat dianggap institusi demokrasi perwakilan.

Berdasarkan pernyataan di atas, maka MPR masih memiliki wewenang untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, sebab sebagai salah satu lembaga politik MPR masih memiliki wewenang yang cukup signifikan. Perbedaannya, saat ini MPR bukan merupakan lembaga satu-satunya yang berhak menjalankan kedaulatan tersebut, melainkan mesti berbagi dengan lembaga-lembaga poltik dan pemerintahan yang lain. Selain itu MPR memiliki kedudukan yang setara dengan lembaga negara lain seperti DPR, DPD dan Presiden.

Lembaga negara yang mengeluarkan produk peraturan perundang-undangan maka kedudukannya lebih tinggi dari yang lain. Dan Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga Negara yang mengeluarkan peraturan yang lebih tinggi. Sehingga Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga Negara yang lebih tinggi dari lembaga Negara yang lain.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tetap mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang Dasar. Hal ini berarti secara Ilmu Perundang-undangan lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat lebih tinggi dari lembaga Negara yang lain.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Setelah berkuasa selama 32 tahun, akhirnya rezim Soeharto tumbang. Krisis ekonomi yang melilit Indonesia serta situasi politik yang mulai mengalami liberasi tidak mampu lagi dibendung. Kentalnya karakter hegemonik dan otoriter dari negara pada masa Orde Baru, lalu memunculkan berbagai tunturan akan adanya perubahan ke arah sistem politik demokratis dalam pemerintahan pasca runtuhnya rezim tersebut. Tuntutan demokratisasi bermunculan hampir dari semua lini, mulai dari masyarakat di akar rumput sampai akademisi dan elit politik. Saat ini, hasil dari tuntutan-tuntutan tersebut telah dapat dilihat, dimana sistem politik dan ketatanegaraan telah mengalami perubahan signifikan.

Fenomena transisi politik ini menarik, mengingat bahwa pilihan pada sistem politik demokratis seakan menjadi harga mati. Hampir tidak ada elemen masyarakat yang menolak, meminjam istilah Huntington, "gelombang demokratisasi" ini. Sistem ini diyakini akan membawa perubahan bagi terbentuknya suatu budaya politik yang akan menghasilkan kehidupan yang lebih berkeadaban. Pengalaman Barat, sebagai agen penyalur demokrasi, tampaknya membius banyak negara-negara Dunia Ketiga untuk mengadopsi sistem ini. Gejala ini pernah dipotret oleh Huntington lewat sebuah studi yang dilakukan pada kira-kira tahun 1980-an, dimana dari hasil studi itu terlihat bahwa penyebaran demokrasi ke negara-negara Dunia Ketiga terjadi pada sekitar tahun

1970-an yang dintandai dengan tumbangnya rezim-rezim otoriter yang kemudian digantikan dengan sistem demokratis. Gelombang ini disebut Huntington sebagai "gelombang demokratisasi ketiga", yang tampaknya sampai saat ini masih berlangsung karena belum terlihat akan mengalami gelombang balik.[1]

Huntington membagi perkembangan demokrasi ke dalam tiga gelombang dan dua gelombang balik yang menandakan kemunduran tiap gelombang. Gelombang pertama terjadi antara tahun 1828-1929 yang diawali oleh terjadinya Revolusi Prancis dan Amerika. Gelombang ini mengalami gelombang balik pada 1920 dan 1930 yang ditandai merosotnya demokrasi dan bermunculannya sistem kekuasaan tradisional yang otoriter serta totaliterianisme. Adapun gelombang kedua, merupakan gelombang pendek yang terjadi pada Perang dunia II, dimana pendudukan Sekutu mendorong lahirnya lembaga-lembaga demokrasi di Jerman Barat, Italia, Austria, Jepang dan Korea. Gelombang kedua ini mengalami surut pada akhir 1950 dimana muncul berbagai rezim dengan corak sangat otoriter seperti di Amerika Latin. Gelombang ketiga yang tampaknya masih berlangsung hingga saat ini, dimulai dengan berakhirnya pemerintahan otoriter di Portugal pada 1974. Pada sekitar 30 negara, demokrasi telah menggantikan rezim-rezim otoriter di Eropa, Asia dan Amerika Latin.[2]

Sebuah negara demokratis, menurut Dahl, sebagaimana dikutip Held, dicirikan oleh adanya institusi dan peraturan, antara lain: 1) kubu kontrol konstitusional atas kebijakan-kebijakan pemerintah; 2) penegakan mekanisme bagi pemilihan dan pemecatan secara damai pejabat yang dipilih dalam pemilu

[1] Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, terj. Asril Marjohan, ctk. Pertama, Grafiti, Jakarta, 1995, hlm. 12-28.

[2] *Ibid.,*

yang sering, bebas, jujur dan adil; 3) hak untuk memberikan suara bagi semua penduduk dewasa; 4) hak mencalonkan diri untuk jabatan publik; 5) hak efektif untuk berekspresi, termasuk mengkritik kebijakan pemerintah; 6) kebebasan mendapat sumber informasi selain yang dikontrol pemerintah atau badan tunggal tertentu; 7) hak untuk ikut bergabung dalam perkumpulan independen, baik politik, ekonomi, sosial dan budaya.[3]

Melihat unsur-unsur di atas, dapat disimpulkan bahwa sebuah negara demokratis sangat menjunjung tinggi suara rakyat. Sebab secara etimologis, demokrasi biasanya diartikan sebagai pemerintahan oleh rakyat (*rule by the people*). Oleh karena masalah kedaulatan rakyat merupakan salah satu tema penting dalam perbincangan mengenai demokrasi di negara manapun. Bagi Indonesia, maka hal tersebut berarti mengadakan perubahan yang siginifikan dan mendasar dalam struktur ketatanegaraan serta lembaga negara yang ada.

Oleh karena itu, mulai tahun 1999 sampai 2002 yang lalu, Indonesia mengadakan amandemen terhadap UUD 1945 yang merupakan konstitusi sekaligus pedoman penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu bagian paling mendasar yang diamandemen tersebut adalah masalah redefinisi kedaulatan rakyat. Sebagaimana diketahui, UUD 1945 pra amandemen, memberikan kedaulatan di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang juga dijadikan sebagai lembaga tertinggi negara. Lembaga ini memiliki wewenang dan fungsi yang sangat besar dan menentukan, diantaranya memilih dan

---

[3] David Held, *Demokrasi dan Tatanan Global Dari Negara Modern Hingga Pemerintahan Kosmopolitan,* terj. Damanhuri, ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004.

memberhentikan presiden dan presiden, berhak menentukan GBHN, mengubah UUD, dan seterusnya.

Indonesia sebelum amandemen UUD 1945 memegang prinsip supremasi MPR. Hal ini ditegaskan Pasal 1 Ayat (2) yang berbunyi: "Kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR". Dengan pasal ini, MPR dianggap merupakan lembaga satu-satunya yang memiliki kewenangan untuk menjalankan kedaulatan rakyat. Untuk memudahkan wewenang inilah, maka MPR diletakkan sebagai lembaga tertinggi negara membawahi lembaga-lembaga negara lain seperti DPR dan presiden.

Dalam prakteknya, kekuasaan yang besar tersebut sering diselewengkan oleh MPR, seperti pemberian kekuasaan dan kewenangan yang berlebihan kepada presiden. Tercatat beberapa kali MPR mengeluarkan ketetapan yang secara substansial memberikan ruang bagi munculnya system ketatanegaraan yang tidak demokratis, antara lain: TAP MPR No VMPR/1998 yang memberikan kekuasaan tidak terbatas kepada presiden dalam rangka penyuksesan dan pengamanan pembangunan nasional.[4]

Melihat kenyataan itulah, maka pada tahun 2001 MPR yang tengah mengadakan amandemen terhadap UUD 1945 sepakat untuk mengubah pasal 1 Ayat 2 UUD 1945 yang kemudian berbunyi : "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD". Perubahan ini mengisyaratkan bahwa MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara dan tidak lagi menjadi pemegang kedaulatan rakyat.

---

[4] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara, Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Konstitusi Indonesia*, PSH UII dan Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 71-74.

Perubahan tersebut tentu saja berimplikasi pada perubahan wewenang. Adanya perubahan tersebut menyebabkan wewenang MPR menjadi sangat berkurang, sebab lembaga ini tidak lagi berhak mengangkat presiden dan wakil presiden karena sudah dipilih langsung. MPR juga tidak berhak memecat langsung presiden dan wakil presiden, karena harus ada usulan dari DPR setelah Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili dan memutuskan bahwa presiden dan atau wakil presiden bersalah. Satu-satunya wewenang lama yang masih melekat pada MPR adalah mengbah dan menetapkan UUD.

Gagasan mengurangi wewenang MPR mengisyaratkan adanya perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. MPR tidak lagi menjadi satu-satunya lembaga yang berhak melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas politik dan pemerintahan adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan bertanggungjawab kepada rakyat.[5]

Berdasarkan pernyataan di atas, maka MPR masih memiliki wewenang untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, sebab sebagai salah satu lembaga politi MPR masih memiliki wewenang yang cukup signifikan. Perbedaannya, saat ini MPR bukan merupakan lembaga satu-satunya yang berhak menjalankan kedaulatan tersebut, melainkan mesti berbagi dengan lembaga-lembaga poltik dan pemerintahan yang lain. Selain itu MPR memiliki kedudukan yang setara dengan lembaga negara lain seperti DPR, DPD dan Presiden.

Pengaturan seperti di atas sebenarnya masih menyisakan suatu pertanyaan, seperti apakah wewenang MPR pasca amandemen UUD 1945 terkait

---

[5] Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 74.

dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat ? Banyak anggapan bahwa wewenang MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang baru tidak terlalu siginifikan karena hanya berfungsi sebagai lembaga tempat pertemuan bersama antara DPR dan DPD. Terdapat kesan yang kuat bahwa MPR setelah amandemen hanya disisakan sedikit saja wewenang menjalankan kedaulatan rakyat karena dibagi rata dengan lembaga-lembaga lain. Hal ini tentu saja rentan memunculkan disharmoni dan wewenang yang tumpang tindih.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah Sistem Kelembagaan Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945 ?
2. Bagaimanakah kedudukan Tugas dan Wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sistem Kelembagaan Negara tersebut ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menjabarkan Sistem Kelembagaan Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945
2. Untuk menelaah secara kritis kedudukan, tugas dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sistem ketatanegaraan tersebut

D. Kerangka Teori

Penjabaran definisi demokrasi memiliki tingkat kerumitan yang cukup tinggi, sehingga para teoritisi berbeda pandangan tentang apa sesungguhnya demokrasi itu. Dilihat dari sejarahnya, demokrasi merupakan ideologi dan sistem politik yang ambivalen dan membingungkan. Held, misalnya, memulai bukunya *Models of Democracy,* dengan sebuah kalimat simpel, *"The history of the idea of democracy is curious; the histories of democracies is puzzling".* (Sejarah ide demokrasi itu penuh dengan tanda tanya; sejarah demokrasi itu membingungkan). Setidaknya ada dua alasan yang mendasari Held, *pertama,* hampir semua rezim politik yang ada saat ini mengklaim diri sebagai demokratis, padahal pada prakteknya rezim-rezim politik itu secara substansial sangat berbeda antara satu dengan yang lain. *Kedua,* bersamaan dengan klaim di atas, sejarah rezim-rezim yang mengklaim diri demokratis itu menunjukkan institusi-institusi politik yang mereka bangun merupakan sistem demokrasi yang sangat rapuh. Demokrasi Eropa, misalnya, merupakan demokrasi yang kemunculannya bersamaan dengan kuatnya Fasisme, Nazime dan Stalinisme.[6]

Untuk memudahkan pemahaman dalam melihat peta perdebatan yang ada, secara garis besar, teori demokrasi terbelah menjadi dua kelompok, prosedural dan substansial. Jika yang pertama menekankan pada mekanisme, maka yang kedua lebih banyak berkutat pada tataran nilai-nilai. Model prosedural biasanya menghubungkan demokrasi dengan pemilihan umum, dimana sebuah negara dikatakan demokratis apabila telah berhasil melaksanakan pemilihan

[6] David Held, *Models of Democracy,* ctk. Pertama, Stanford University Press, Stanford, California, 1996, hlm. 1.

umum secara bebas, jujur, adil dan berkala. Adalah Joseph Schumpeter pada 1942 yang mempopulerkan untuk pertama kali gagasan yang menyatakan bahwa demokrasi tidak lebih merupakan sistem atau mekanisme untuk memilih pemimpin. Esensi demokrasi, oleh karena itu, adalah pemilihan umum, sebuah media dimana warga negara bebas untuk menentukan pemimpin mereka. Maka, titik kritis dari proses demokratisasi, menurut Huntington, adalah digantikannya pemerintahan yang tidak dipilih melalui pemilihan kepada pemerintahan yang dipilih dalam suatu pemilihan yang bebas, adil dan terbuka. Sistem politik dikatakan demokratis sejauh para pembuat keputusan kolektif yang paling kuat dipilih melalui pemilihan umum yang bebas, jujur, adil dan berkala, dan di dalam sistem itu, para calon bebas bersaing untuk memperoleh suara. Dengan demikian, sebagaimana diungkapkan Dahl, demokrasi dalam pengertian ini mengandung dua dimensi, kontes dan partisipasi.[7]

Sementara, model substansial lebih melihat esensi sesungguhnya dari demokrasi dengan menekankan bahwa tidak ada model dominan dalam mendefinisikan demokrasi. Menurut Sen, persepsi yang menyamakan demokrasi dan pemilihan umum merupakan interpretasi yang sempit, seolah arti demokrasi seperti berhenti di dalam bilik suara. Pemaknaan demokrasi secara sempit ini pada akhirnya mereduksi hakikat demokrasi itu sendiri yang pada dasarnya merupakan nilai-nilai yang menjunjung tinggi pluralisme, egalitarianisme dan kebebasan. Pembatasan makna demokrasi hanya sebagai prosedur ini juga menegasikan

[7] Samuel P. Huntington, *Gelombang…, op.cit.*, hlm. 5-8. Juga Georg Sorensen, *op.cit.*, hlm. 14. Dahl, dalam tulisannya yang lain menyebut 5 kriteria ‘demokrasi’, yaitu: partisipasi efektif, persamaan suara, pemahaman yang cerah, pengawasan agenda dan pencakupan orang dewasa. Lihat Robert A. Dahl, *op.cit.*, hlm. 52-60.

adanya varian-varian praktek ‘demokrasi’ di belahan dunia yang lain. Sebagai ganti dari pandangan yang sempit tersebut, Sen menawarkan sebuah pemaknaan demokrasi secara lebih luas dengan mengartikannya, meminjam istilah dari James Buchanan, sebagai *government by discussion.* Pengertian ini secara sederhana dapat difahami sebagai pemerintahan yang didasarkan atas komunikasi dan dialog antar semua elemen masyarakat dengan didasarkan pada apa yang disebutnya sebagai *public reasoning*, yang memiliki dua aspek penting, “toleransi” dan “diskusi publik yang terbuka”.[8]

Terlepas dari perdebatan tersebut, menurut Dahl, sebagaimana dikutip Held, demokrasi dicirikan oleh adanya institusi dan peraturan, antara lain: 1) kubu kontrol konstitusional atas kebijakan-kebijakan pemerintah; 2) penegakan mekanisme bagi pemilihan dan pemecatan secara damai pejabat yang dipilih dalam pemilu yang sering, bebas, jujur dan adil; 3) hak untuk memberikan suara bagi semua penduduk dewasa; 4) hak mencalonkan diri untuk jabatan publik; 5) hak efektif untuk berekspresi, termasuk mengkritik kebijakan pemerintah; 6) kebebasan mendapat sumber informasi selain yang dikontrol pemerintah atau badan tunggal tertentu; 7) hak untuk ikut bergabung dalam perkumpulan independen, baik politik, ekonomi, sosial dan budaya.[9]

---

[8] Hal yang menarik ketika memahami demokrasi sebagai *government by discussion* adalah, bahwa ternyata di belahan dunia yang lain, dan bukan hanya pada tradisi Barat, praktek-praktek pemerintahan kuno, mulai dari tradisi Buddhisme, Islam, Jepang Kuno sampai Afrika, dengan cukup tegas menyiratkan bahwa pemerintahan yang didasarkan atas adanya komunikasi antar elemen masyarakat, juga dapat ditemukan. Bahkan, di salah satu bagian dari artikelnya, Sen menyebutkan bahwa tradisi Buddhisme yang menerapkan prinsip komunikasi dalam menyelesaikan permasalahan, baik agama maupun masalah lainnya, sebagai praktek politik yang paling mendekati akar global demokrasi. Lihat Amartya Sen, *op.cit.*, hlm. 31.

[9] David Held, *Demokrasi…*

Untuk merealisasikan unsur-unsur di atas, maka dibutuhkan lembaga-lembaga negara yang berwenang. Oleh karena itu, dalam sistem pemerintahan demokrasi dikenal teori pemisahan kekuasaan yang secara garis besar dibagi dalam tiga bagian, eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Dalam pelaksanaannya, terdapat keberagaman antara teori yang satu dengan lainnya dalam menjabarkan ketiga bagian kekuasaan negara tersebut. Terkait dengan lembaga legislatif, banyak negara menggunakan sistem parlemen bikameral atau dua kamar sebagai varian lain dari sistem satu kamar. Dua kamar dalam sistem bikameral itu terdiri dari Majelis rendah dan Majelis Tinggi. Di beberapa negara, Majelis Rendah biasanya diberi wewenang untuk mengambil prakarsa mengajukan rencana anggaran dan pendapatan negara, sedangkan majelis tinggi berperan dalam pembuatan dan perumusan kebijaksanaan luar negeri. Pada prinsipnya, kedua kamar memiliki kedudukan sederajat. Undang-undang tidak dapat ditetapkan tanpa persetujuan bersama yang biasanya dilakukan oleh suatu panitia bersama ataupun melalui sidang gabungan antara kedua majelis itu.

Pada mulanya, tujuan dibentuknya parlemen bikameral dihubungkan dengan bentuk negara federal yang memerlukan dua kamar majelis. Kedua majelis itu perlu diadakan dengan maksud melindungi formula federasi itu sendiri. Akan tetapi dalam perkembangannya sistem bikameral itu juga dipraktekkan di lingkungan negara kesatuan. Dua alasan utama penerapan sistem bikameral, takni:

1. adanya kebutuhan akan perlunya suatu keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan legislatif

2. keinginan untuk membuat sistem parlementer berjalan, jika tidak efisien, setidak-tidaknya lebih lancar melalui suatu majelis yang disebut *revising chamber.*[10]

Penerapan sistem bikameral itu dalam prakteknya sangat dipengaruhi oleh tradisi, kebiasaan dan sejarah ketatanegaraan negara bersangkutan. Seperti halnya negara federasi, negara kesatuan juga bertujuan melindungi wilayah tertentu, melindungi etnik dan kepentingan khusus dari golongan rakyat tertentu dari suara mayoritas. Jadi sebenarnya tidak banyak perbedaan apakah sistem unikameral atau bikameral yang dipergunakan dalam negara kesatuan atau federasi itu. Hal yang terpenting adalah sistem majelis tunggal atau ganda itu dapat benar-benar berfungsi untuk menyalurkan aspirasi rakyat dalam mengawasi jalannya pemerintahn.

Ada negara yang menjalankan sistem dua kamar karena latar belakang kesejarahan. Inggeris menjalankan sistem dua kamar antara lain untuk tetap memlihara kehadiran perwakilan kaum bangsawan disamping rakyat umum. Sementara dua kamar di Amerika Serikat merupakan hasil kompromi antara negara bagian yang berpenduduk banyak dengan yang sedikit.

Perubahan susunan MPR yang terdiri dari DPR dan DPD seolah mengarah pada pembentukan sistem bikameral. Tetapi dari susunan yang menyebutkan terdiri dari anggota DPR dan DPD tidak tergambar konsep dua kamar. Dalam susunan dua kamar, bukan orang yang menjadi unsur tetapi lembaga. Maka MPR merupakan badan yang berdiri sendiri di luar DPD dan

---

[10] Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara,* UI Press, Jakarta, 1996, hlm. 39.

DPR. Salah satu konsekuensi dua kamar adalah diperlukannya badan perwakilan yang mencerminkan dua unsur perwakilan tersebut, seperti Congress di AS yang terdiri dari *Senate* dan *House of Representatives.* Nama yang digunakan untuk perwakilan dua kamar di Indonesia adalah MPR.[11]

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian doktrinal, -atau sering juga disebut normatif-, yang merupakan studi terhadap hukum yang dikonsepsikan dan dikembangkan atas dasar doktrin yang dianut sang pengkonsep dan atau pengembangnya.[12] Dalam doktrin positivisme, hukum dinkonsepsikan sebagai kaidah perundang-undangan. Oleh karena itu, penelitian hukum doktrinal dalam tradisi positivisme difokuskan pada hukum tertulis, dalam hal ini peraturan perundang-undangan. Namun demikian, dalam penelitian hukum doktrinal tidak menutup kemungkinan digunakannya bahan hukum yang lain, seperti karya-karya akademik, yang dapat membantu untuk memperkaya pengetahuan tentang hukum yang sedang berlaku (*ius constitutum*) dan seharusnya berlaku (*ius constituendum*).[13]

---

[11] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia,* RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm.160-161.

[12] Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, ctk. Pertama, ELSAM dan HuMA, Jakarta, 2002, hlm. 147.

[13] *Ibid.*, hlm. 154-155.

2. Metode Pengumpulan Data

Data yang akan dikumpulkan merupakan data-data kepustakaan yang dikategorikan ke dalam bahan hukum primer, sekunder dan tertier. [14]

a. Bahan hukum kategori primer adalah bahan hukum yang mengikat, yakni:
   - UUD 1945 pra amandemen
   - UUD 1945 hasil amandemen
   - Perundang-undangan lain yang terkait dengan pengaturan lembaga negara
b. Bahan hukum sekunder, menjelaskan bahan hukum primer, seperti RUU, karya akademik dan ilmiah dari kalangan hukum dan hasil penelitian terkait.
c. Bahan hukum tertier terdiri dari bahan penunjang, yakni:
   - Bahan-bahan yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedi dan lain-lain.
   - Bahan-bahan primer, sekunder, tertier yang bersifat penunjang di luar bidang hukum , seperti filsafat, sosiologi, politik, ekonomi, budaya dan lain-lain..[15]

---

[14] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, ctk. Pertama, UI Press, Jakarta, 1986, hlm. 52.

[15] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat,* ctk. Pertama, Rajawali Press, Jakarta, 1990, hlm. 41.

3. Analisis Data

Pada penelitian hukum doktrinal (normatif), pengolahan data merupakan kegiatan sistematisasi terhadap bahan hukum tertulis. Sistematisasi berarti merupakan upaya klasifikasi bahan hukum yang bertujuan untuk memudahkan analisis dan konstruksi.[16] Adapun kegiatan yang dilakukan pada tahap analisis adalah;

a. Memilih pasal-pasal yang berisi kaidah dan aturan tentang HAM dan peran negara dalam pemenuhan hak-hak ekonomi sosial dan budaya.
b. Membuat sistematik dari pasal tersebut sehingga menghasilkan klasifikasi tertentu yang sesuai dengan pokok masalah tentang peran negara dalam pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya.
c. Data yang berupa peraturan perundang-perundangan tersebut dianalisis secara induktif-kualitatif.

4. Metode Pendekatan

Dalam penelitian doktrinal, pendekatan utama yang digunakan adalah pendekatan yuridis. Dengan pendekatan ini akan dianalisis bagaimana UUD 1945 mengatur tentang wewenang MPR dalam menjalankan kedaulatan rakyat pasca amandemen. Untuk memperoleh analisis yang akurat dan komprehensif, maka digunakan metode komparasi yang bertujuan untuk membandingkan wewenang MPR serta sistem ketatanegaraan Indonesia antara UUD 1945 yang telah

[16] Soerjono Soekanto, *Pengantar., op.cit.,* hlm. 251-252.

diamandemen dengan yang sebelumnya. Oleh karena itu, UUD 1945 pra amandemen juga akan diteliti.

F. Sistematika Pembahasan

Penelitian direncanakan terdiri dari 4 bab dengan penjelasan masing-masing bab sebagai berikut;

Bab I merupakan bab pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka teori, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab II, membahas tentang tinjauan umum mengenai teori kedaulatan dan sistem perwakilan. Bab ini mencakup tiga sub bab yang masing-masing membahas 1) definisi dan jenis teori kedaulatan; 2) sistem perwakilan yang lazim dipraktekkan di dunia serta 3) tugas dan wewenang lembaga perwakilan dalam dalam melaksanakan kedaulatan.

Bab III, membahas tentang peran dan wewenang MPR dalam melaksanakan kedaulatan pasca amandemen UUD 1945. Bab ini terdiri dari 3 sub bab, dengan perincian sebagai berikut: 1) sejarah sistem ketatanegaraan Indonesia sebelum amandemen UUD 1945; 2) kedudukan MPR sebelum amandemen UUD 1945 dan 3) kedudukan MPR pasca amandemen UUD 1945.

Bab IV: Penutup, merupakan bab terakhir yang terdiri dari kesimpulan dan rekomendasi.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG KEDAULATAN DAN LEMBAGA PERWAKILAN

A. Teori Kedaulatan

Munculnya negara di jaman modern dengan karakteristik dan langgam yang sangat berbeda dengan jaman sebelumnya, menuntut adanya suatu upaya untuk merumuskan kembali arti kedaulatan. Hubungan antara negara dan kedaulatan sangatlah erat, bahkan tidak dapat dipisahkan. Tidak disebut negara suatu wilayah atau pemerintahan yang berada pada kekuasaan atau pengaruh asing dan tidak bisa mengatur diri sendiri. Oleh karena itu, suatu negara pada jaman modern mestilah berdaulat, baik ke dalam untuk keperluan mengatur diri sendiri, maupun ke luar misalnya mengadakan hubungan dengan negara lain.

Negara modern, dengan demikian adalah negara yang mempunyai kedaulatan. Hal ini diperlukan agar muncul suatu independen dalam menghadapi komunitas atau kelompok lain dan mempengaruhi substansi yang akan diperlukan dalam kekuasaan internal dan kekuasaan eksternal. Lebih jauh, kedaulatan negara itu merupakan kekuasaan yang tertinggi atas wilayahnya. Jelas disini kedaulatan merupakan suatu keharusan yang dimiliki oleh negara yang ingin independen atau merdeka dalam menjalankan kehendak rakyat yang dipimpinnya. Sehingga kedaulatan merupakan hal yang mempengaruhi seluruh kehidupan bernegara.

Menurut Bodin, yang dalam literatur Ilmu Negara dikenal sebagai bapak teori kedaulatan, kedaulatan adalah suatu keharusan tertinggi dalam negara: Suatu

keharusan tertinggi dalam suatu negara, dimana kedaulatan dimiliki oleh negara dan merupakan ciri utama yang membedakan organisasi negara dari organisasi yang lain di dalam negara. Karena kedaulatan adalah wewenang tertinggi yang tidak dibatasi oleh hukum dari pada penguasa atas warga negara dia dan orang-orang lain dalam wilayahnya.[17]

Dari pemaparan di atas semakin jelas bahwa negara memiliki kekuasaan yang melebihi institusi atau kelompok lain. Gambaran tersebut juga menyiratkan bahwa keadaulatan merupakan sesuatu yang mutlak untuk dimiliki oleh negara. Sebab hanya dengan kedaulatan yang memadailah, negara dapat mengemban dan melaksanakan tugas dan wewenang yang berat dan luas yang dibebankan kepadanya.

Pernyataan mengenai hubungan negara dan kedaulatan sebagaimana dikemukakan di atas tidak lantas menyudahi berbagai perdebatan seputar teori kedaulatan. Sebab, teori ini akan berubah bentuk ketika berhadapan dengan kondisi dan situasi serta waktu yang berbeda. Dalam kepustakaan Ilmu Negara, terdapat beberapa teori tentang kedaulatan yang mencoba merumuskan siapa dan apakah yang berdaulat dalam suatu negara. Teori-teori ini dibangun pada masa yang relatif berbeda serta kepentingan para pembuatnya yang pastinya juga berbeda. Diantara teori yang lazim dikenal adalah: Kedaulatan Tuhan; Kedaulatan Raja; Kedaulatan Rakyat; Kedaulatan Negara; dan Kedaulatan Hukum.

---

[17] Padmo Wahjono, *Ilmu Negara*, Ind Hill Co, Jakarta, 1996 hal. 153.

A.1. Kedaulatan Tuhan

Teori kedaulatan Tuhan meyakini bahwa kekuasaan yang tertinggi ada pada Tuhan, jadi didasarkan pada agama. Teori yang kemudian dikenal dengan teokrasi ini dijumpai, baik di peradaban Barat (negara-negara Eropa) maupun di Timur (Asia dan Afrika). Sehingga dapat dikatakan bahwa kekuasaan teokrasi dimiliki oleh hampir seluruh negara pada beberapa peradaban.

Teokrasi biasanya mengambil bentuk monarki dan penguasa (raja, kaisar, sultan) yang memerintah dianggap turunan dan mendapat kekuasaannya dari Tuhan. Misalnya *Tenno Heika* di Jepang dianggap berkuasa sebagai turunan dari Dewa Matahari, atau kepercayaan Kaum Mesir Kuno yang meyakini raja-raja mereka sebagai penjelmaan Dewa Ra.[18]

A.2. Kedaulatan Raja

Teori kedaulatan raja merupakan teori yang menegaskan bahwa kekuasaan yang tertinggi ada pada raja. Hal ini pada perkembangannya dapat dihubungkan dengan teori pembenaran negara yang menimbulkan kekuasaan mutlak pada raja/satu penguasa seperti teori kekuasaan jasmani atau teori perjanjian dari Thomas Hobbes. Sebagaimana diketahui, Hobbes meyakini bahwa ada dua fase kehidipan manusia, fase sebelum ada negara dan fase setelah negara terbentuk. Pada fase pertama, manusia hidup dalam situasi yang kacau balau penuh dengan permusuhan dan perang. Untuk mengatasi keadaan seperti itulah, maka berbagai kelompok yang bertikai tersebut mengadakan suatu perjanjian

18 Ibid, hal. 154

(*contract*) antara sesama mereka yang bertujuan untuk menyelesaikan permusuhan yang ada. Hasil dari perjanjian itulah yang kemudian membentuk suatu organisasi yang disebut negara.[19]

Pada fase negara, masyarakat yang melakukan kontrak tersebut menyerahkan seluruh haknya kepada negara agar dikelola sedemikian rupa. Jadilah negara sebagai lembaga dengan kekuasaan mutlak dan mencakup semua. Ia bertanggungjawab dan berwenang dalam segala hal, sementara rakyat tidak memiliki hak apa-apa sebab telah diserahkan kepada negara. Inilah teori yang kemudian melahirkan negara totaliter.

Salah satu perkembangan yang terjadi dalam sejarah dunia kemudian adalah yang muncul menjadi negara adalah raja. Kekuasaan negara seperti yang diangankan Hobbes dimiliki oleh seorang raja. Sehingga Louis XVI, salah sorang raja Perancis yang terkenal, pernah mengatakan *L'etat cest moi* yang kemudian menjadi pemicu lahirnya pergerakan Revolusi Perancis.

Dalam literatur politik, pemerintahan yang dipimpin oleh raja dikenal dengan monarki atau kerajaan. Pada masa klasik sampai abad pertengahan, monarki yang muncul adalah monarki absolut yang menempatkan raja sebagai satu-satunya sumber kekuasaan dan kedaulatan. Pada akhirnya model kekuasaan seperti ini memberikan kesengsaraan bagi rakyat.

Pada perkembangan saat ini, muncul model pemerintahan yang dikenal dengan monarki konstituisional dimana raja tidak lagi memegang kekuasaan pemerintahan, melainkan dijadikan sebagai kepala negara. Adapun pemerintahan

19 Soetikno, *Filsafat Hukum Bagian 2*, PT Pradnya Paramita, Jakarta, 2003, hal.59

dipegang dan dikendalikan oleh pejabat sipil yang dipilih melalui pemilihan umum oleh seluruh rakyat.

A.3. Kedaulatan Rakyat

Teori ini lahir sebagai reaksi atas kedaulatan raja yang absolut. Pelopornya adalah J.J. Rousseau, seorang ilmuan Perancis.[20] Teori inilah yang kemudian menjadi inspirasi Revolusi Perancis dan berbagai negara di dunia. Saat ini, teori kedaulatan rakyat dapat disimpulkan menjadi *trend* karena menjadi anutan sebagian besar negara di dunia sejak abad 20.

Menurut teori ini, rakyatlah yang berdaulat dan memiliki kekuasaan tertinggi. Namun karena jumlahnya yang sangat banyak, tidak mungkin untuk membayangkan semua rakyat turut dalam pemerintahan. Oleh karena itu, maka rakyat mewakilkan atau menyerahkan kekuasaannya kepada negara yang memecah menjadi beberapa kekuasaan yang diberikan pada pemerintah, ataupun lembaga perwakilan.

Pada saat teori ini dilahirkan, banyak negara yang masih menganut sistem monarki yang menempatkan para raja sebagai pemerintah. Menghadapi kondisi seperti ini, berbeda dengan teori kedaulatan raja, teori kedaulatan rakyat menegaskan bahwa raja bukan sebagai pemegang absolut kekuasaaan, melainkan memerintah hanya sebagai wakil, karena kedaulatan penuh berada di tangan rakyat. Oleh karena itu, bila pemerintah tidak melaksanakan tugas sesuai dengan kehendak rakyat, maka rakyat akan bertindak mengganti pemerintah itu, sebab

20 Soehino, *Ilmu Negara*, *Liberty*, Yogyakarta, 1980. hal. 121.

dalam teori kedaulatan rakyat penyekenggaraan negara didasarkan pada kehendak umum yang disebut *volonte generale* oleh Rousseau.[21]

A.4. Kedaulatan Negara

Teori ini sebagai reaksi dari kedaulatan rakyat, dan merupakan modifikasi atas teori kedaulatan raja. Naik teori kedaulatan raja maupun teori kedaulatan negara sama-sama mementingkan adanya suatu kekuasaan yang mutlak atau totaliter. Jika dalam teori kedaulatan raja kekuasaan mutlak itu ada pada sosok raja, maka dalam yeori kedaulatan negara, negaralah yang menjadi pemegang kekuasaan mutlak tersebut.

Menurut paham kedaulatan negara, dalam arti *government* atau pemerintah, dianggap mempunyai hak yang tidak terbatas terhadap *life*, *liberty* dan *property* dari warganya. Warga negara bersama-sama hak miliknya tersebut, dapat dikerahkan untuk kepentingan kebesaran negara. Mereka taat kepada hukum tidak karena suatu perjanjian tapi karena itu adalah kehendak negara.[22]

Hal ini terutama diajarkan oleh mazhab *Deutsche Publizisten Schule*, yang memberikan konstruksi pada kekuasaan raja Jerman yang mutlak. Kuatnya kedudukan raja sebagai kepala pemerintahan karena adanya dukungan yang besar dari 3 golongan yaitu: *Armee* (angkatan perang); *Junkertum* (golongan idustrialis): dan Golongan Birokrasi (staf pegawai negara).[23]

Sehingga, dalam negara seperti itu, praktis rakyat tidak mempunyai kewenangan apa-apa dan tidak memiliki kedaulatan. Oleh karena itu menurut sarjana-sarjana D.P.S kedaulatan bulat pada rakyat. Namun jika diurai secara

---

21 Deliar Noer, *Pemikiran Politik Di Negeri Barat*, Mizan, Bandung, 1999, h.162
22 Solly, Lubis. *Ilmu Negara*, Bandung:Mandar Maju, 1989, hal. 42
23 Ibid

mendalam, dalam teori kedaulatan negara pada dasarnya negara hanyalah alat, bukan yang memiliki kedaulatan. Jadi ajaran kedaulatan negara ini adalah penjelamaan baru dari kedaulatan raja. Karena pelaksanaan kedaulatan adalah negara, dan negara adalah abstrak maka kedaulatan ada pada raja.

A.5. Teori Kedaulatan Hukum

Teori kedaulatan hukum timbul sebagai penyangkalan terhadap teori kedaulatan negara. Berbeda dengan teori kedaulatan raja dan negara, teori ini menegaskan bahwa kekuasaan yang tertinggi tidak terletak pada raja juga tidak pada negara, tetapi berada pada hukum yang bersumber pada kesadaran normatif yang ada pada setiap orang.

Oleh karena itu, dalam teori ini, hukum ditempatkan pada posisi tertinggi (*supreme*), mengatasi segala kepentingan maupun jenis kekuaaan lainnya, termasuk negara. Hukum diyakini sebagai sumber kedaulatan. Pemerintah berdaulat adalah yang memiliki legitimasi secara hukum. Lebih dari itu, suatu pemerintahan haruslah tunduk dan dilaksanakan atas dasar hukum.[24]

Pada prakteknya, teori kedaulatan hukum menempatkan hukum tertulis seperti konstitusi dan undang-undang sebagai sumber utama kedaulatan. Hal ini, misalnya bisa dilihat pada perkembangan yang terjadi di Indonesia saat ini, dimana dalam UUD 1945 ditegaskan bahwa "Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

Namun penting untuk ditegaskan bahwa kelima teori kedaulatan di atas tidaklah berlaku secara terpisah dengan mutlak. Dalam prakteknya, teori yang satu

24 Padmo Wahjono, Op.Cit, hal. 156

dengan yang saling mengisi dan mempengaruhi. Misalnya teori teokrasi sangat berhubungan erat dengan teori kedaulatan raja, sebab raja sering kali diyakini sebagai titisan Tuhan. Demikian juga dengan hubungan antara teori kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum. Hampir tidak dapat dibayangkan suatu kedaulatan rakyat akan tegak tanpa adanya hukum yang tegak. Sehingga negara-negara demokrasi modern, yang meletakkan suara rakyat di tempat tertinggi, selalu mengedepankan pentingnya negara hukum atau supremasi hukum.

Melihat keadaan saat ini, maka sebagian besar negara di dunia menerapkan teori kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum. Hal ini terkait dengan semakin banyaknya negara yang menganut sistem pemerintahan demokrasi. Sistem ini diyakini akan membawa perubahan bagi terbentuknya suatu budaya politik yang akan menghasilkan kehidupan yang lebih berkeadaban. Pengalaman Barat, sebagai agen penyalur demokrasi, tampaknya membius banyak negara-negara Dunia Ketiga untuk mengadopsi sistem ini. Gejala ini pernah dipotret oleh Huntington lewat sebuah studi yang dilakukan pada kira-kira tahun 1980-an, dimana dari hasil studi itu terlihat bahwa penyebaran demokrasi ke negara-negara Dunia Ketiga terjadi pada sekitar tahun 1970-an yang dintandai dengan tumbangnya rezim-rezim otoriter yang kemudian digantikan dengan sistem demokratis. Gelombang ini disebut Huntington sebagai “gelombang demokratisasi ketiga”, yang tampaknya sampai saat ini masih berlangsung karena belum terlihat akan mengalami gelombang balik.[25]

25 Samuel P. Huntington, op,cit, hlm. 12-28.

Menurut Dahl, sebagaimana dikutip Held, demokrasi dicirikan oleh adanya institusi dan peraturan, antara lain: 1) kubu kontrol konstitusional atas kebijakan-kebijakan pemerintah; 2) penegakan mekanisme bagi pemilihan dan pemecatan secara damai pejabat yang dipilih dalam pemilu yang sering, bebas, jujur dan adil; 3) hak untuk memberikan suara bagi semua penduduk dewasa; 4) hak mencalonkan diri untuk jabatan publik; 5) hak efektif untuk berekspresi, termasuk mengkritik kebijakan pemerintah; 6) kebebasan mendapat sumber informasi selain yang dikontrol pemerintah atau badan tunggal tertentu; 7) hak untuk ikut bergabung dalam perkumpulan independen, baik politik, ekonomi, sosial dan budaya.[26]

Kriteria di atas juga sangat berhubungan erat dengan teori kedaulatan rakyat yang merupakan inti demokrasi. Dikaitkan dengan teori ini, demokrasi mengandung 2 arti:

Pertama, demokrasi yang berkait dengan ‘sistem pemerintahan’ atau bagaimana caranya rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan;

Kedua, demokrasi sebagai ‘asas’ yang dipengaruhi keadaan kultural, historis suatu bangsa yang memunculkan istilah-istilah demokrasi konstitusional, demokrasi rakyat dan demokrasi pancasila dll.

Inti kedua kandungan asas kedaulatan rakyat di atas adalah bahwa dalam proses bernegara *rakyat merupakan hulu dan sekaligus muara kekuasaan*. Pengaruh kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi kemudian dilembagakan melalui beberapa kaidah hukum, antara lain:

---

26 David Held, loc.cit

1. Jaminan mengenai hak-hak asasi dan kebebasan manusia merupakan syarat dapat berfungsinya kedaulatan rakyat.
2. Penentuan dan pembatasan wewenang pejabat negara.
3. Sistem pembagian tugas antar lembaga yang bersifat saling membatasi dan mengimbangi (*Checks and balances*).
4. Lembaga perwakilan sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat dengan tugas perundang-undangan dan mengendalikan badan eksekutif.
5. Pemilihan umum yang bebas dan rahasia.
6. Sistem kepartaian yang menjamin kemerdekaan politik rakyat (multi atau dua partai).
7. Perlindungan dan jaminan bagi kelangsungan oposisi mereka sebagai potensi alternatif pelaksanaan kedaulatan rakyat.
8. Desentralisasi teritorik kekuasaan negara untuk memperluas partisipasi rakyat dalam pengelolaan negara.
9. Lembaga perwakilan yang bebas dari kekuasaan badan eksekutif.[27]

Demokrasi muncul ke permukaan setelah berbagai revolusi bergulir dan menumbangkan satu persatu kekuasaan raja absolut yang kemudian digantikan oleh munculnya *nation-state* yang dikelola secara modern. Kekuasaan tidak lagi berpusat pada satu tangan melainkan diserahkan kepada badan-badan negara yang dipilih oleh rakyat sendiri. Dalam kondisi politik yang berubah ini, kebijakan negara mangalami perubahan drastis, dimana negara tidak lagi memaksa dan menekan rakyat, melainkan mengajak mereka untuk ikut merumuskan kebijakan-

27 Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, ctk. Pertama, Liberty, Yogyakarta, 2000.

kebijakan tersebut. Perspektif kenegaraan baru ini ditopang oleh sebuah ideologi baru yang disebut "demokrasi" yang secara harfiah dapat diartikan sebagai pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam negara demokratis, semua kebijakan negara yang menyangkut kepentingan publik dibicarakan dan digodok dalam badan-badan negara yang dibentuk secara konstitusional melalui mekanisme pemilihan umum, sehingga semua kebijakan negara memiliki fondasi hukum yang kuat.

Saat ini, demokrasi dapat dikatakan telah menjadi anutan sebagian besar negara di dunia. Menurut penelitian yang dilakukan oleh Huntington, demokrasi telah menjadi semacam gelombang pasang yang tak tertahankan. Sejak 1974 sampai akhir abad 20, telah terjadi apa yang disebut Huntington sebagai "demokrasi gelombang ketiga" yang meyeruak dan menghinggapi satu-persatu negara-negara di belahan Asia, Afrika, Amerika Latin dan Eropa Timur.[28] Fenomena ini lalu dengan sangat hiperbolis digambarkan Fukuyama sebagai "akhir sejarah" (*the end of history*), dimana demokrasi (liberal) bersama kapitalisme akan menjadi ideologi terakhir dan tak tergantikan dalam perjalanan sejarah manusia.[29] Meski tesis Fukuyama kedengaran seperti sebuah ramalan yang berlebihan, dominasi demokrasi liberal Barat dalam politik kontemporer merupakan hal yang tak terbantahkan.

Dalam hubungannya dengan negara hukum, konsep demokrasi dapat dikatakan memperoleh pasangan yang ideal. Sebab demokrasi dan negara hukum tidak tidak dapa dipisahkan. Suatu negara hukum tanpa demokrasi, menurut

28 Samuel P. Huntington, op.cit, hlm. 22-28.

29 Francis Fukuyama, Kemenangan Kapitalisme dan Demokrasi Liberal, terj. Mohammad Husein Amrullah, Yogyakarta: Qalam, 2001.

Magnis Suseno bukan negara hukum. Menurutnya, demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan negara hukum.[30] Negara hukum yang ditopang oleh sistem yang demokratis biasanya disebut dengan negara hukum demokratis (*demokratische rechtstaat*). Istilah ini merupakan perkembangan lebih lanjut dari demokrasi konstitusional.

Sebutan negara hukum demokratis didasarkan atas kenyataan bahwa konsep ini mengakomodir, baik prinsip-prinsip negara hukum maupun prinsip-prinsip demokrasi. J.B.J.M. ten Berge, sebagaimana dikutip Ridwan HR menyebutkan prinsip-prinsip tersebut, antara lain:[31]

a. Prinsip negara hukum
    1. Asas legalitas
    2. Perlindungan HAM
    3. Pemerintah yang terikat pada hukum
    4. Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum
    5. Pengawasan oleh hakim yang merdeka
b. Prinsip-prinsip demokrasi
    1. Perwakilan politik
    2. Pertanggungjawaban politik
    3. Pemencaran kewenangan
    4. Pengawasan atau kontrol
    5. Keterbukaan pemerintah untuk umum

---

30 Frans Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi*, Gramedia, Jakarta, 2000, , hlm. 58-59.

31 J.B.J.M. ten Berge, dikutip Ridwan HR, *Besturen Door De Overheid, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer*, 1996, hlm. 34-38.

6. Rakyat diberikan kemungkinan untuk mengajukan keberatan

Berdasarkan prinsip-prinsip yang disebutkan diatas, terdapat korelasi yang sangat erat antara negara hukum dan demokrasi. Demokrasi sebagai sebuah ide yang membatasi kekuasaan harus ditopang oleh negara hukum, sebab untuk efektifitas pembatasan kekuasaan tersebut, maka diperlukan perangkat hukum. Adapun suatu negara hukum membutuhkan demokrasi agar berbagai prinsip dan perngkat hukum yang ada dapat dioperasionalkan dengan maksimal, sebab pada sebuah negara demokratis terdapat jaminan bagi kekuasaan yang terbatas dan jaminan kebebasan warga negara yang memungkinkan negara hukum dapat ditegakkan.

Dari paparan di atas terlihat bahwa demokrasi merupakan penerjemahan dan sekaligus pengejawantahan teori kedaulatan rakyat. Demokrasi yang menempatkan suara rakyat sebagai sumber kedaulatan merupakan media yang paling sesuai bagi persemaian teori kedaulatan rakyat. Disamping itu, dengan melihat kedekatan demokrasi dan negara hukum, konsep demokrasi juga dapat dikatakan telah memadukan antara teori kedaulatan rakyat dengan teori kedaulatan hukum.

B. Konsep Lembaga Perwakilan

Konsep lembaga perwakilan tidak terlepas dari asal–usul dan tujuan pemebentukan negara. Manusia sebagai pembentuk negara tidak bisa hidup sendiri, melainkan sanagat membutuhkan bantuan yang lain. Disebabkan manusia tidak bisa hidup sendiri maka berkumpullah mereka untuk merundingkan cara

memperoleh bahan-bahan primer (makanan, temapat dan pakaian). Lalu terjadilah pembagian pekerjaan dimana masing-masing harus menghasilkan lebih dari keperluannya sendiri untuk dipertukarkan den demikian berdirilah desa.

Antara desa dengan desa terjadi pula kerjasama dan terjadilah masyarakat negara. Antara negara-negara dengan negara lain terjadi juga kerjasama karena perlunya bantuan satu sama lain dan terjadilah hubungan internasional.

Ada yang menyatakan bahwa Negara merupakan perkelompok dari manusia yang merasa sendirinya senasib yang mempunyai tujuan yang sama. Tujuan dari negara adalah untuk menjalankan ketertiban dan keamanan. Dan tujuan akhir dari negara adalah mewujudkan keadilan dan kemakmuran bagi warga negaranya.[32]

Menurut Aristoteles, negara merupakan suatu persekutuan hidup atau lebih tepat lagi suatu persekutuan hidup politis. Dalam bahasa Yunani disebut *he koinona politike;* artinya suatu persekutuan hidup yang berbentuk polis (negara kota). Ungkapan negara adalah persekutuan hidup politis sesungguhnya mengandung beberapa hal penting yang perlu dipikirkan, seperti tujuan dan arti negara bagi masyarakat.[33]

Pada teori modern, munculnya negara biasanya dihubungkan dengan teori *Social Contract* yang diungkapkan oleh Thomas Hobbes, John Locke dan JJ Rousseau. Kontrak Sosial merupakan perjanjian antara masyarakat yang ingin membentuk suatu negara, suatu pemerintahan bersama yang melayani mereka.

---

32 Padmo Wahyono, loc.cit, hal. 51

33 J.H. Rapar, *Filsafat Politik Aristoteles*, Rajawali Pers, Jakarta, 1998, hal. 33

Kemudian rakyat ini menyerahkan kedaulatannya kepada suatu lembaga, *persoon* ataupun sekelompok orang yang mendapat amanat untuk menjalankan kedaulatan tersebut.

Menurut Utrecht, dalam pandangan ketiga ahli tersebut pembentukan negara itu disusun atas suatu perjanjian sosial. Namn demikian, kesimpulan-kesimpulan yang mereka tarik tentang sifat negara sangat berlainan. Menurut Hobbes negara itu bersifat totaliter, Negara itu diberi kekuatan tidak terbatas (absolut). Sedangkan menurut Locke, negara itu selayaknya bersifat kerajaan konstitusionil yang memberi jaminan mengenai hak-hak dan kebebasan kebebasan pokok manusia (*life, liberty, healthy* dan *property*). Adapun Rousseau beranggapan bahwa negara bersifat suatu perwakilan rakyat, dan negara itu selayaknya negara demokrasi yakni yang berdaulat adalah rakyat.[34]

Pemikiran ketiga ahli di atas, terutama Locke dan Rousseau, berpengaruh pada apa yang saat ini dikenal dengan teori demokrasi representatif. Konsep ini berdasarkan pada alasan bahwa pada saat ini tidak mungkin semua rakyat berkumpul untuk menentukan keinginannya setiap saat. *Direct democracy* adalah suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur-prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam suatu kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan sekitarnya). Serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam suatu

34 Solly, Lubis, op.cit, hal. 35

negara kota). Lagipula ketentuan–ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari budak belian dan pedagang asing demokrasi tidak berlaku [35]

Karena faktor populasi penduduk yang tidak memungkinkan dilakukan pada satu tempat dan pada suatu saat, sehingga harus dicari pemecahan masalahnya. Dan muncullah konsep demokrasi Perwakilan Rakyat atau yang sering lebih disebut sebagai Demokrasi Representatif. Akhirnya Demokrasi Representatif ini hampir dilakukan disetiap negara modern pada saat ini.

Apabila dilihat pada saat zaman Yunani telah berlaku pemerintahan yang berdasarkan rakyat (demokrasi), dan akhirnya berjalan tidak baik. Sehingga pada awalnya demokrasi dikritik oleh para pemikir-pemikir Yunani seperti Plato, Socrates dan Aristoteles.

Setelah runtuhnya peradaban Yunani maka muncul peradaban Romawi yang membuat suatu konsep baru yaitu munculnya Senat sebagai perwakilan berfungsi sebagai pengawas dan Caesar sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dan perwakilan rakyat dibidang pemerintahan. Setelah Romawi runtuh maka muncul negara-negara monarki yang menjadikan satu orang (raja) sebagai pusat dari pemerintahan, sehingga dapat diartikan bahwa wakil rakyat adalah raja. Penyerahan kewenangan mengatasnamakan rakyat dari rakyat ke lembaga negara. Dan kemudian lembaga negara mempunyai otoritas untuk memerintah rakyat merupakan suatu hal yang terjadi dalam proses politik dinegara manapun.

---

35 Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, PT Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hal. 70

Dalam perkembangan selanjutnya, pemikiran di atas dapat ditemukan dalam sistem pemerintahan demokrasi yang pada tingkat elit merupakan pembagian dan pemisahan kekuasaan yang didasarkan pada konsep *trias politica* (dan berbagai variannya) yang membagi kekuasaan negara menjadi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Lembaga-lembaga yang dibentuk atas kehendak warga negara melalui mekanisme politik yang telah disepakati ini memiliki wewenang mengeluarkan dasar-dasar kebijakan negara di segala bidang. Semua kebijakan yang diambil oleh negara, dengan demikian memiliki justifikasi politik dan hukum.

Adapun pada aras bawah, lembaga-lembaga ini menjadi media komunikasi antara warga negara dengan penguasa. Unsur komunikasi merupakan dasar demokrasi yang bersifat global dan menjadi prasyarat bagi munculnya partisipasi dan kompetisi warga negara yang merupakan jalan utama menuju sebuah negara demokratis.[36]

Dalam pelaksanaannya, terdapat keberagaman antara teori yang satu dengan lainnya dalam menjabarkan ketiga bagian kekuasaan negara tersebut. Terkait dengan lembaga legislatif, banyak negara menggunakan sistem parlemen bikameral atau dua kamar sebagai varian lain dari sistem satu kamar. Dua kamar dalam sistem bikameral itu terdiri dari Majelis rendah dan Majelis Tinggi. Di beberapa negara, Majelis Rendah biasanya diberi wewenang untuk mengambil prakarsa mengajukan rencana anggaran dan pendapatan negara, sedangkan majelis

36 Menurut Robert Dahl, tingkat partisipasi dan kompetisi dapat dijadikan ukuran demokratis tidaknya suatu negara dan menjadi jalan utama untuk membentuk suatu poliarchy, sebuah bentuk demokrasi yang paling mungkin untuk diwujudkan. Lihat Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi, Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*, terj. I. Made Krisna, Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan CSIS, 2003, hlm. 19-21.

tinggi berperan dalam pembuatan dan perumusan kebijaksanaan luar negeri. Pada prinsipnya, kedua kamar memiliki kedudukan sederajat. Undang-undang tidak dapat ditetapkan tanpa persetujuan bersama yang biasanya dilakukan oleh suatu panitia bersama ataupun melalui sidang gabungan antara kedua majelis itu.

Pada mulanya, tujuan dibentuknya parlemen bikameral dihubungkan dengan bentuk negara federal yang memerlukan dua kamar majelis. Kedua majelis itu perlu diadakan dengan maksud melindungi formula federasi itu sendiri. Akan tetapi dalam perkembangannya sistem bikameral itu juga dipraktekkan di lingkungan negara kesatuan. Dua alasan utama penerapan sistem bikameral, takni:

1. adanya kebutuhan akan perlunya suatu keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan legislatif
2. keinginan untuk membuat sistem parlementer berjalan, jika tidak efisien, setidak-tidaknya lebih lancar melalui suatu majelis yang disebut *revising chamber*.[37]

Penerapan sistem bikameral itu dalam prakteknya sangat dipengaruhi oleh tradisi, kebiasaan dan sejarah ketatanegaraan negara bersangkutan. Seperti halnya negara federasi, negara kesatuan juga bertujuan melindungi wilayah tertentu, melindungi etnik dan kepentingan khusus dari golongan rakyat tertentu dari suara mayoritas. Jadi sebenarnya tidak banyak perbedaan apakah sistem unikameral atau bikameral yang dipergunakan dalam negara kesatuan atau federasi itu. Hal yang terpenting adalah sistem majelis tunggal atau ganda itu

37 Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta, 1996, hlm. 39.

dapat benar-benar berfungsi untuk menyalurkan aspirasi rakyat dalam mengawasi jalannya pemerintahn.

Ada negara yang menjalankan sistem dua kamar karena latar belakang kesejarahan. Inggeris menjalankan sistem dua kamar antara lain untuk tetap memlihara kehadiran perwakilan kaum bangsawan disamping rakyat umum. Sementara dua kamar di Amerika Serikat merupakan hasil kompromi antara negara bagian yang berpenduduk banyak dengan yang sedikit.

C. Peran dan Wewenang Lembaga Perwakilan dalam Menjalankan Kedaulatan

Teori Rousseau mengenai rakyat berdaulat yang kemudian mewakilkan kedaulatannya kepada suatu lembaga, menjadi suatu hal yang diminati pada saat Renaissance, dan menjadi konsep yang sering dipakai pada saat ini. Pada masa sebelumnya, kekuasaan cukup diwakilkan kepada raja sehingga raja dengan pemerintahannya dapat mengatasnamakan negara. Raja bertindak atas nama negara dengan tujuan melaksanakan kedaulatan rakyat.

Akan tetapi hal itu membawa kekhawatiran tentang kekuasaan yang diberikan kepada satu lembaga. Seperti yang dikatakan oleh Montesquieu bahwa ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif bersatu dalam satu orang atau lembaga, kemungkinan tidak akan ada kebebasan, dan lembaga tersebut akan berbuat tirani. Pun ketika kekuasaan mengadili bersatu dengan legislatif, maka kehidupan dan kebebasan dari pengadilan tersebut akan dikontrol secara sepihak dimana hakim tersebut menjadi legislatif. Dan ketika kekuasaan mengadili digabung

dengan kekuasaan eksekutif, maka hakim mungkin akan bertindak dengan segala kekerasan sebagai penindas.

Dari pemikiran seperti di atas, maka pada perkembangan selanjutnya muncullah teori demokrasi, pemerintahan yang berdasarkan rakyat yang dikelola dengan konsep pemisahan dan pembagaian kekuasaan antara lembaga negara. Ada 2 teori demokrasi yang dikenal, yaitu 1) teori Demokrasi Langsung (*direct democracy*) dimana kedaulatan rakyat dapat dilakukan secara langsung dalam arti rakyat sendirilah yang melaksanakan kekuasaan tertinggi yang dimilikinya; dan 2) Teori Demokrasi tidak langsung (*representative democracy).* Representasi disini sangat diperlukan bagi eksistensi otoritas politik di samping beberapa hal pokok lainnya. Bagi para ahli politik tentang kekuasaan, bahwa ia juga sangat tergantung pada beberapa tuntutan lain. Dan biasanya berhubungan dengan konstitusionalisme: pembatasan kekuasaan pemerintah dan kebebasan politik warga negara.

Pada perkembangan saat ini, teori kedua, yakni demokrasi perwakilan menjadi suatu *trend* dan isu global dalam dunia. Sehingga mayoritas negara menggunakan demokrasi sebagai sistem politik dan negara mereka.

Seiring dengan perkembangan tersebut konsep lembaga perwakilanpun berkembang dan terbagi dalam berbagai sistem. Konsep dasar lembaga perwakilan atau parlemen adalah sistem Demokrasi Perwakilan dimana kedaulatan rakyat yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar. Kemudian dipecah menjadi beberapa kekuasaan yang ada, dan yang dipakai dalam teori

kedaulatan adalah kekuasaan dibidang pengawasan dan pembuatan undang-undang.

Lembaga perwakilan atau yang lebih dikenal sebagai parlemen, sebagaimana dibahas pada bagian sebelumnya, dibagi kedalam berbagai sistem yaitu: Sistem 1 Kamar dan Sistem 2 kamar

Sistem satu kamar adalah sistem parlemen yang berdasar pada satu lembaga legislatif tertinggi dalam struktur negara. Lembaga ini menjalankan fungsi legislatif dan pengawasan terhadap pemerintah dan membuat juga Undang-Undang Dasar. Isi aturan mengenai fungsi dan tugas parlemen unikameral ini beragam dan bervariasi dari satu negara dengan negara yang lain. Tetapi pada pokoknya serupa bahwa secara kelembagaan fungsi legislatif tertinggi diletakkan sebagai tanggung jawab satu badan tertinggi yang dipilih oleh rakyat.

Adapun Sistem 2 kamar adalah sistem yang sistem parlemen yang terbagi atas 2 lembaga legislatif dalam suatu struktur negara. Dalam menjalankan tugasnya kedua lembaga ini mempunyai tugas-tugas tertentu. Pada prinsipnya, kedua kamar majelis dalam sistem bikameral ini memiliki kedudukan yang sederajat. Satu sama lain tidak saling membawahi, baik secara politik maupun secara legislatif. Undang-undang tidak dapat ditetapkan tanpa persetujuan bersama ataupun melalui sidang gabungan diantara kedua majelis itu.

Pembagian ini dikritik oleh C.F. Strong yang menyatakan sebagai tidak tepat atau tidak riil karena apabila klasifikasi ini kita pergunakan maka kita akan menyamakan negara-negara yang tidak melakukan pemilihan anggota badan

perwakilan menjadi satu dengan negara-negara yang melakukan pemilihan anggota badan perwakilan dengan pemilihan umum.

Walaupun demikian konsep lembaga perwakilan 1 kamar atau 2 kamar menjadi konsep lembaga yang dipakai oleh mayoritas negara di dunia. Dan biasanya sistem dua kamar dianut oleh negara federal. Sedangkan Negara kesatuan yang memakai sistem 2 kamar karena untuk membatasi kekuasaan majelis lain.

Selain dua sistem di atas, sistem parlemen lain yang pernah digunakan pada negara adalah sistem 3 kamar. Sistem 3 kamar adalah sistem yang sistem parlemen yang terbagi atas 3 lembaga legislatif atau lembaga perwakilan dalam suatu struktur negara. Meskipun tidak banyak dikenal, sistem tiga kamar ini dipraktekkan dalam Sistem Pemerintahan di Cina Taiwan. Dalam sistem ini struktur organisasi parlemennya nasionalnya terdiri atas tiga badan yang masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri.

Tugas dan wewenang yang dijalankan setiap lembaga perwakilan rakyat di dunia adalah sebagai berikut[38]:

1. Sebagai lembaga perwakilan rakyat yang mengawasi jalannya pemerintahan yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan eksekutif agar kekuasaan pemerintah tidak menindas rakyat sehingga kekuasaan tidak dijalankan secara sewenang-wenang.

38 Rahmat Bagja, Tugas dan Wewenang MPR Setelah Perubahan UUD 1945, Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2003.

2. Sebagai pemegang kekuasaan legislatif untuk menjalankan keinginan rakyat. Dan diinterprestasikan dalam undang-undang dan juga sebagai pembuat Undang-Undang Dasar (*supreme legislative body of some nations*).

BAB III

KEDUDUKAN MPR PASCA AMANDEMEN UUD 1945 DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

A. Sejarah Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Sistem ketatanegaraan di Indonesia jika dipecah-pecah akan terbagi kedalam beberapa periodesasi menurut Undang-Undang Dasar yang dipakai dalam Negara Indonesia, yaitu[39]

1. Undang-Undang Dasar 1945, yang berlaku antara 18 Agustus 1945 sampai dengan 27 Desember 1949.
2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, yang berlaku antara 27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950
3. Undang Undang Dasar Sementara Tahun 1950, yang berlaku antara 17 Agustus 1950 sampai dengan 5 Juli 1959
4. Kembali Ke Undang Undang Dasar 1945, yang berlaku sejak dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai dengan sekarang

Dengan demikian, di Indonesia Undang-Undang Dasar yang pernah berlaku terbagi atas 3. UUD tersebut adalah: 1. UUD 1945 2. Konstitusi RIS 3. UUDS 1950. Yang akan dibahas adalah bagaimana perumusan MPR pertama kali. Sedangkan yang menjadi bahasan utama adalah tugas dan wewenang sebelum dan sesudah Perubahan UUD 1945.

---

[39] Dahlan Thaib, dkk., *Teori Hukum Dan Konstitusi,* PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, hal.75.

UUD 1945 adalah Undang-Undang Dasar pertama yang disepakati sebagai Konstitusi bagi Republik Indonesia. Dalam sejarah pembentukan UUD ini dapat diketahui bahwa dalam UUD keinginan untuk menjelmakan aspirasi rakyat dalam bentuk badan perwakilan seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat, pertama kali dilontarkan oleh Soekarno. Konsep yang hampir sama namun lebih sistematis, sempat dikemukakan Yamin, dimana menurutnya terdapat lima prinsip dasar negara, salah satunya ialah Peri Kerakyatan, yang terdiri dari:[40]

1. Permusyawaratan. Yamin mengemukakan hal ini dengan mengutip surat Assyura ayat 38 yang artinya: "Dan bagi orang-orang yang beriman, mematuhi seruan Tuhan-Nya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka diputuskan dengan musyawarah antara mereka dan menafkahkan sebagian rezeki yang Kami berikan kepada mereka". Demikian juga prinsip musyawarah ini diterapkan sesudah zaman Nabi yang dasarnya ialah bersatu untuk bermufakat menurut perpaduan adat dengan perintah agama. Dalam konteks ini Yamin menampakkan bahwa musyawarah yang dimaksudkan untuk Indonesia, ialah musyawarah yang bersumber dari hukum Islam dan Adat. Hal tersebut merupakan perpaduan konsepsi yang paling berpengaruh di Indonesia.
2. Perwakilan. Dasar Adat yang mengharuskan perwakilan-perwakilan sebagai ikatan masyarakat di seluruh Indonesia. Perwakilan sebagai dasar abadi dari

[40] Samsul Wahidin, *MPR Dari Masa Ke Masa*, Bina Aksara, Jakarta, hal.68-69

tata negara. Dan dilakukan oleh seluruh Murba dalam masyarakat yang kecil dan dengan perantaraan perwakilan dalam susunan negara.[41]

3. Kebijaksanaan. Rationalisme; perubahan dalam adat dan masyarakat keinginan penyerahan; Rationalisme sebagai dinamik masyarakat.

Dalam masa setelah disahkannya Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Undang-Undang Dasar negara. Maka Undang Undang Dasar ini menjadi suatu pedoman bernegara yang dipakai oleh seluruh lembaga negara yang ada di Republik Indonesia.

Pada masa awal kemerdekaan, lembaga atau fungsi kenegaraan yang dibentuk adalah fungsi eksekutif saja. Fungsi tersebut dilakukan oleh Presiden dan Wakil Presiden serta kabinetnya untuk menjalankan kekuasaan secara sementara.

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pun tidak sesuai dengan yang diamanatkan oleh UUD yaitu dipilih oleh PPKI. Tetapi hal ini bisa diatasi dengan adanya Aturan Peralihan dalam UUD 1945.

Aturan Peralihan terdiri dari pasal 1 sampai dengan pasal IV isinya adalah sebagai berikut:

I. Panitia Persiapan kemerdekaan Indonesia mengatur dan menyelenggarakan kepindahan pemerintahan kepada pemerintah Indonesia.
II. Segala badan Negara dan Peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar itu.
III. Untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia.

---

[41] Muhammad Yamin, *Proklamasi Dan Konstitusi Republik Indonesia,* Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982, hal.103.

IV. Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan Komite Nasional. Apa yang dinyatakan oleh Aturan Peralihan ini telah dilaksanakan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, seperti pemilihan Presiden dan Wakil Presiden[42]. Terkecuali pasal IV Aturan Peralihan yang baru terbentuk 1 tahun kemudian.

Selama 4 tahun Pemerintah belum bisa mengadakan Pemilihan Umum untuk memilih warga negara terpilih yang berhak duduk dalam DPR. Apabila DPR belum terbentuk maka otomatis MPR pun tidak terbentuk sehingga representasi dari lembaga perwakilan sementara dipindahkan kepada Komite Nasional Indonesia Pusat. Hal ini terkandung dalam maklumat Wakil Presiden No X tahun 1946, "Bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat diserahi kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, serta menyetujui bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubung dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih diantara mereka dan yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat".[43]

Hal ini merupakan inisiatif yang diambil pemerintah dari amanat dari Pasal IV Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945. Pasal tersebut berbunyi "Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan

[42] Samsul Wahidin, *Op.Cit*, hal.78
[43] *Maklumat No. X (BRI Th.1 No 2 H.10)*

Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite Nasional".

Sampai tahun 1949 Indonesia belum memiliki kelengkapan negara yang diminta oleh UUD 1945. Keadaan ini berlangsung sampai Undang-Undang Dasar tahun 1945 diganti oleh Konstitusi RIS 1949

Rencana Konstitusi Republik Indonesia Serikat disiapkan oleh kedua delegasi Indonesia dan pertemuan untuk Permusyawaratan Federal (*Bijeenkomst voor Federaal Overleg*) selama sidang-sidang Konferensi Meja Bundar. Pada Desember 1949 setelah disetujui oleh Sidang Pleno Komite Nasional Pusat dan badan-badan perwakilan dari daerah-daerah bagian lainnya[44]. Wakil Pemerintah Republik Indonesia dan wakil-wakil Pemerintah Daerah menyetujui Konstitusi 1949 tersebut. Dengan catatan bahwa Konstitusi RIS merupakan konstitusi sementara sama halnya dengan Undang-Undang Dasar 1945.[45]

Dalam Konstitusi RIS ini, lembaga-lembaga negara yang ada adalah: Presiden, Menteri-menteri, Senat, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung Indonesia dan Dewan Pengawas Keuangan. Yang menjalankan fungsi lembaga perwakilan adalah Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pada tanggal 14 Agustus 1950 Parlemen Republik Indonesia Serikat menerima baik Rencana Undang-Undang Dasar dengan kelebihan suara besar dalam kedua majelis. Pada tanggal 15 Agustus 1950 UUD ini ditandatangani oleh Presiden dan Menteri Kehakiman Republik Indonesia dan diundangkan sebagai Undang-Undang Dasar Republik Indonesia. Bentuk Negara Kesatuan dalam

---

[44] Ismail Suny , *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta,1986, hal. 77
[45] *Ibid,* hal.78

Negara Republik Indonesia untuk seluruh Indonesia dipulihkan kembali pada tanggal 17 Agustus 1950 dan Undang-Undang Dasar 1950 mulai berlaku pada hari yang sama.[46]

Jika dalam Konstitusi RIS 1949 kedaulatan dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat. Maka pelaku kedaulatan menurut UUDS 1950 adalah pemerintah bersama-sama dengan DPR. Sedangkan dalam UUD 1945, kedaulatan Rakyat itu dilakukan sepenuhnya oleh MPR.[47]

Dalam UUDS 1950 alat kelengkapan negara hampir sama dengan Konstitusi RIS akan tetapi berkurang dengan dihapuskannya Senat. Hal ini terjadi karena Indonesia berubah menjadi Negara Kesatuan kembali. Dewan Perwakilan Rakyat dikembalikan fungsinya sebagai pemegang fungsi pengawas dan perwakilan rakyat.

Adanya suatu forum/sidang pembuat Undang-Undang Dasar baru dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950 merupakan suatu hal yang menarik. Karena forum yang bernama Konstituante ini diberikan kewenangan membuat Undang-Undang Dasar baru. Lembaga ini bersifat sementara, jika tugas dan wewenangnya telah selesai dilaksanakan maka forum Konstituante ini berakhir.

Periode selanjutnya dari sejarah ketatanegaraan Indonesia adalah kembalinya UUD 1945. Sejak tanggal 5 Juli 1959 Indonesia kembali kepada UUD 1945 dengan adanya Dekrit Presiden 1959 yang dikeluarkan oleh Soekarno. Dasar

---

[46] *Ibid*, hal. 121

[47] Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, PT Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hal. 117

hukum dekrit ini adalah *staatsnoodrecht* (hukum tata negara dalam keadaan darurat)[48].

Langkah tersebut dilakukan secara sepihak oleh Presiden Republik Indonesia, karena sampai tahun 1959 Undang-Undang Dasar baru belum terbentuk. Hal ini sama dengan pendapat Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Orde Baru yang dapat dibaca dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No XX/MPRS/1966. Adanya istilah Orde Baru bertujuan untuk membedakan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara pada masa 1965 yang juga disebut masa Orde Lama yang dianggap kurang mencerminkan pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekwen. Sebab sesudah gagalnya Gerakan 30 September 1965, maka semboyan untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekwen dimulai oleh Orde Baru. [49]

Terkait dengan sistem ketatanegaraan Indonesia pada Orde Baru, sesunggunya rezim ini ingin melaksanakan berbagai ketentuan dalam UUD 1945. Sebagaimana umum diketahui bahwa dalam rangka demokratisasi dan pembatasan kekuasaan, dikenal adanya prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Teori yang paling populer mengenai soal ini adalah gagasan pemisahan kekuasaan negara yang dikembangkan oleh seorang sarjana Perancis bernama Montesquieu. Menurutnya, kekuasaan negara haruslah dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan judikatif. Fungsi legislatif biasanya

[48] Miriam Budiarjo, *Demokrasi Di Indonesia Demokrasi Parlementer Dan Demokrasi Pancasila*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hal.38. Lihat juga Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hal.133

[49] Kusnardi, Harmaily, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, FHUI, Depok, hal.96

dikaitkan dengan peran lembaga parlemen atau ‘legislature’, fungsi eksekutif dikaitkan dengan peran pemerintah dan fungsi judikatif dengan lembaga peradilan.

Tetapi dalam praktek, teori Montesquieu ini oleh sebagian sarjana dianggap utopis. Hal ini terbukti karena kenyataan bahwa tidak satupun negara di Eropa, dan bahkan Perancis sendiri yang menerapkan teori itu seperti yang dibayangkan oleh Montesuqieu. Oleh para sarjana, negara yang dianggap paling mendekati ide Montesquieu itu hanya Amerika Serikat yang memisahkan fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan judikatif secara ketat dengan diimbangi mekanisme hubungan yang saling mengendalikan secara seimbang Jika dikaitkan dengan prinsip demokrasi atau gagasan kedaulatan rakyat, maka dalam konsep pemisahan tersebut dikembangkan pandangan bahwa kedaulatan yang ada di tangan rakyat dibagi-bagi dan dipisah-pisahkan ke dalam ketiga cabang kekuasaan negara itu secara bersamaan. Agar ketiga cabang kekuasaan itu dijamin tetap berada dalam keadaan seimbang, diatur pula mekanisme hubungan yang saling mengendalikan satu sama lain yang biasa disebut dengan prinsip *checks and balances*.

Dalam perkembangannya, penerapan konsep pemisahan kekuasaan itu meluas ke seluruh dunia dan menjadi paradigma tersendiri dalam pemikiran mengenai susunan organisasi negara modern. Bahkan, ketika UUD 1945 dulu dirancang dan dirumuskan, pemahaman mengenai paradigma pemikiran Montesquieu ini juga diperdebatkan di antara para anggota BPUPKI. Mr. Soepomo termasuk tokoh sangat meyakini bahwa UUD 1945 tidak perlu menganut ajaran pemisahan kekuasaan menurut pandangan Montesquieu itu. Itu

sebabnya, dalam pemahaman banyak sarjana hukum kita, seringkali dikatakan bahwa UUD 1945 tidaklah menganut paham pemisahan kekuasaan (*separation of power*), melainkan menganut ajaran pembagian kekuasaan (*division of power*). Ketika Muhammad Yamin mengusulkan agar kepada Mahkamah Agung diberikan kewenangan untuk melakukan '*judicial review*' terhadap materi UU, Seopomo menolak usulannya juga dengan menggunakan logika yang sama, yaitu bahwa UUD 1945 tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan, sehingga MA tidak mungkin diberikan kewenangan menguji materi UU yang merupakan produk lembaga lain.

Sebenarnya, pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan itu sama-sama merupakan konsep mengenai pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang, secara akademis, dapat dibedakan antara pengertian sempit dan pengertian luas. Dalam pengertian luas, konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) itu juga mencakup pengertian pembagian kekuasaan yang biasa disebut dengan istilah '*division of power*' ('*distribution of power*'). Pemisahan kekuasaan merupakan konsep hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal, sedangkan konsep pembagian kekuasaan bersifat vertikal. Secara horizontal, kekuasaan negara dapat dibagi ke dalam beberapa cabang kekuasaan yang dikaitkan dengan fungsi lembaga-lembaga negara tertentu, yaitu legislatif, eksekutif, dan judikatif. Sedangkan dalam konsep pembagian kekuasaan (distribution of power atau

division of power) kekuasaan negara dibagikan secara vertikal dalam hubungan 'atas-bawah'.[50]

Di lingkungan negara federal seperti Amerika Serikat, istilah '*distribution*' atau '*division of power*' itu biasa digunakan untuk menyebut mekanisme pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan negara bagian. Di negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state*), pengaturan mengenai pembagian kewenangan antara pusat dan daerah juga disebut '*distribution of power*' atau '*division of power*'. Oleh karena itu, secara akademis, konsep pembagian kekuasaan itu memang dapat dibedakan secara jelas dari konsep pemisahan kekuasaan dalam arti yang sempit tersebut. Keduanya tidak perlu dipertentangan satu sama lain, karena menganut hal-hal yang memang berbeda satu sama lain.

Menurut ketentuan UUD 1945 sebelum diamandemen dengan Perubahan Pertama, keseluruhan aspek kekuasaan negara dianggap terjelma secara penuh dalam peran Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sumber kekuasaannya berasal dari rakyat yang berdaulat. Dari majelis inilah kekuasaan rakyat itu dibagikan secara vertikal ke dalam fungsi-fungsi 5 lembaga tinggi negara, yaitu lembaga kepresidenan, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Apabila kita mengkhususkan perhatian kepada fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan judikatif, maka di samping MPR, kita juga perlu membahas keberadaan lembaga-

[50] Jimly Asshiddiqie, "Otonomi Daerah Dan Parlemen Di Daerah", disampaikan dalam "Lokakarya tentang Peraturan Daerah dan Budget Bagi Anggota DPRD se-Propinsi (baru) Banten" yang diselenggarakan oleh Institute for the Advancement of Strategies and Sciences (IASS), di Anyer, Banten, 2 Oktober 2000.

lembaga Presiden, DPR dan MA. Sementara itu, BPK lebih menyangkut fungsi ‘verifikatif/akuntatif’ yang lebih dekat dengan fungsi DPR, sedangkan DPA menyangkut fungsi ‘konsultatif’ dan ‘advisory’ yang lebih dekat ke fungsi Presiden/Wakil Presiden.

Dalam rangka pembagian fungsi legislatif, eksekutif dan judikatif tersebut, sebelum diadakan perubahan pertama terhadap UUD 1945, biasa dipahami bahwa hanya fungsi kekuasaan judikatif sajalah yang tegas ditentukan bersifat mandiri dan tidak dapat dicampuri oleh cabang kekuasaan lain. Sedangkan Presiden, meskipun merupakan lembaga eksekutif, juga ditentukan memiliki kekuasaan membentuk undang-undang, sehingga dapat dikatakan memiliki fungsi legislatif dan sekaligus fungsi eksekutif. Kenyataan inilah yang menyebabkan munculnya kesimpulan bahwa UUD 1945 tidak dapat disebut menganut ajaran pemisahan kekuasaan (separation of power) seperti yang dibayangkan oleh Montesquieu. Oleh karena itu, di masa reformasi ini, berkembang aspirasi untuk lebih membatasi kekuasaan Presiden dengan menerapkan prinsip pemisahan kekuasaan yang tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif itu. Fungsi legislatif dikaitkan dengan fungsi parlemen, sedangkan Presiden hanya memiliki fungsi eksekutif saja. Pokok pikiran demikian inilah yang mempengaruhi jalan pikiran para anggota MPR, sehingga diadakan Perubahan Pertama UUD 1945 yang mempertegas kekuasaan DPR di bidang legislatif dengan mengubah rumusan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Dengan adanya perubahan itu, berarti fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan

judikatif telah dipisahkan secara tegas, sehingga UUD 1945 tidak dapat lagi dikatakan tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan dalam arti horizontal.

Di pihak lain, cabang kekuasaan kehakiman yang berdasarkan ketentuan UUD 1945 memang ditentukan harus mandiri, makin dipertegas agar benar-benar terbebas dari pengaruh Pemerintah. Untuk mempertegas hal ini, Ketetapan MPR No.X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan sebagai Haluan Negara telah menentukan bahwa untuk mewujudkan peradilan yang independen, bersih dan professional dengan memisahkan secara tegas antara fungsi judikatif dan eksekutif. Atas amanat Ketetapan inilah kemudian Pemerintah mengajukan Rancangan UU yang akhirnya disetujui oleh DPR-RI menjadi UU No.35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No.14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Dengan berlakunya UU No.35/1999 inilah dualisme pembinaan peradilan yang menjadi keluhan banyak ahli hukum dihentikan dan pembinaan peradilan dikembangkan menjadi 1 atap di bawah Mahkamah Agung. Selama masa, baik Orde Lama maupun Orde Baru, praktek penerapan prinsip kemandirian kekuasaan kehakiman itu, harus diakui belum pernah memperoleh momentum untuk dipraktekkan dengan sungguh-sungguh dengan tetap memperhatikan keragaman sistem hukum yang berlaku. Sekarang, setelah reformasi, barulah kesempatan itu terbuka. Oleh karena itu, di masa-masa mendatang bangsa kita memiliki segala peluang yang terbuka untuk menerapkan prinsip pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan judikatif secara tegas.

Dengan dilakukannya perubahan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa dalam kaitannya dengan mekanisme hubungan antara lembaga tinggi negara di tingkat pusat, UUD 1945 telah resmi menganut kedua ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan ajaran pembagian kekuasaan (*distribution of power*) sekaligus. UUD 1945 menganut ajaran pembagian kekuasaan karena masih membertahankan keberadaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, penjelmaan kedaulatan rakyat. Sedangkan ajaran pemisahan kekuasaan dianut karena ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan judikatif telah dipisahkan secara tegas. Namun, bersamaan dengan itu, konsep pembagian kekuasaan secara vertikal dalam hubungan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah juga dianut oleh UUD 1945. Apa yang dirumuskan dalam Pasal 18 UUD 1945 beserta Penjelasannya apabila dibandingkan dengan perdebatan dalam BPUPKI berkenaan dengan pilihan bentuk negara federal (*bondsstaat*) atau negara kesatuan (*eenheidsstaat* atau *unitary state*), yaitu bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia akan tersusun atas daerah-daerah yang bersifat desentralistis dan otonom, merupakan pilihan yang paling rasional bagi bangsa yang sangat majemuk ini. Akan tetapi, pada masa pemerintahan Presiden Soekarno Indonesia baru berada dalam tahap ‘konsolidasi politik’, sedangkan di masa pemerintahan Presiden Soeharto Indonesia berada dalam tahap ‘konsolidasi ekonomi’. Dalam kedua tahap itu, praktek yang terjadi justeru berkembang ke arah sentralisasi dan konsentrasi kekuasaan, bukan desentralisasi dan otonomi daerah.

B. Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945

Lebih dari tujuh tahun silam, akibat krisis ekonomi yang berkepanjangan, kata “reformasi” tiba-tiba menjadi agenda pembicaraan hangat. “Reformasi ekonomi”, “reformasi struktural”, “reformasi hukum”, dan “reformasi politik” jadi bahan diskursus berbagai kalangan, baik pemerintah, LSM, kampus, maupun rakyat jelata. Pada intinya, mereka mendambakan reformasi yang segera, agar dapat cepat keluar dari impitan krisis ekonomi.

Kata “reformasi” ketika itu juga diartikan bermacam-macam. Ada yang mengartikannya “kembali ke bentuk awal”, “meluruskan sesuatu yang bengkok”, atau “menuju ke bentuk yang lebih baik”. Seorang pejabat tinggi pada masa itu - dengan mengutip sebuah kamus – dengan nada yakin menyatakan bahwa reformasi adalah “perubahan dalam waktu cepat dan radikal”. Karena itu, kata reformasi cenderung dihindari.

Era reformasi di Indonesia dimulai semenjak berhentinya Jenderal (Purn.) Soeharto sebagai Presiden RI pada 21 Mei 1998. Berhentinya Soeharto antara lain akibat protes bertubi-tubi dan terus menerus dari rakyat, dan mahasiswa pada khususnya, di tengah-tengah merosotnya keadaan sosial dan ekonomi. Wakil Presiden B.J Habibie kemudian menggantikannya.

Lengsernya Soeharto membuka kesempatan bagi berlangsungnya reformasi menuju demokrasi di Indonesia. Untuk memenuhi aspirasi rakyat yang digemakan oleh reformasi, perubahan mendasar harus ditegakkan, termasuk perubahan menyeluruh pada pranata politik, sosial, dan ekonomi, serta perubahan pada basis hubungan antara rakyat dan negara. Perubahan semacam itu hanya

dapat diwujudkan melalui penyusunan satu agenda reformasi yang menyeluruh, sebagai hasil dari proses dialog yang terbuka, inklusif, dan partisipatif.

Dalam pandangan *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), suatu lembaga internasional untuk bantuan demokrasi dan pemilu yang berpusat di Swedia, agenda reformasi yang terjadi di Indonesia setelah berhentinya Soeharto meliputi : (1) konstitusionalisme dan aturan hukum; (2) otonomi daerah; (3) hubungan sipil-militer; (4) masyarakat sipil; (5) reformasi tata pemerintahan dan pembangunan sosial-ekonomi; (6) gender; dan (7) pluralisme agama. Ini terutama didasarkan pada berbagai tuntutan masyarakat terutama kalangan mahasiswa pada era itu.[51]

Salah satu agenda yang banyak dilontarkan adalah amendemen UUD 1945, atau yang dikenal dengan istilah reformasi konstitusi. Pada awalnya pelaksanaan perubahan UUD 1945 ini berlangsung mulus. Memang ada beberapa keberatan terhadap proses ini, namun semua itu lebih bersifat historis. Artinya, keberatan itu muncul karena adanya anggapan bahwa UUD 1945 sebagai suatu dokumen sejarah harus tetap disakralkan dengan cara melestarikannya.

Cita-cita untuk mengamendemen UUD 1945 akhirnya terwujud. Pada 19 Oktober 1999, dalam sidang umum, MPR menetapkan “Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Perubahan ini antara lain menyangkut pengalihan kekuasaan membentuk undang-undang dari DPR kepada Presiden; Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat menjabat sebanyak-banyaknya dua kali masa jabatan; penyempurnaan beberapa hak

[51] http://www.ham.go.id/index_HAM.asp?menu=pakar&id=11

prerogatif presiden sebagaimana diatur dalam pasal 13 dan 14, yakni yang berkaitan dengan pengangkatan dan penerimaan duta besar dan hak presiden untuk memberikan grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi; dan penyempurnaan rumusan pasal 17 sehingga tidak lagi mengesankan bahwa para menteri hanya memimpin departemen. Yang terakhir ini perlu disempurnakan karena berdasarkan ketentuan yang lama, seolah-olah para menteri yang tidak memimpin departemen – seperti menteri koordinator, menteri negara, dan menteri muda (pada masa yang lalu) – adalah tidak sesuai dengan UUD 1945. Perubahan Pertama ini diikuti dengan amanat untuk tetap melanjutkan perubahan-perubahan ini, yang pada awalnya dilakukan melalui Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2002.

Perubahan Pertama ini juga tidak lepas dari kritik masyarakat. Yang disoroti antara lain berkaitan dengan pergeseran kewenangan pembentukan undang-undang dari presiden kepada DPR dalam Batang Tubuh UUD 1945, tapi tak diikuti dengan perubahan ketentuan yang mengatur hal yang sama dalam Penjelasan UUD 1945; dan kewenangan DPR untuk memberikan pertimbangan kepada presiden dalam menerima penempatan duta besar negara lain. Yang terakhir ini telah menimbulkan stagnasi dalam proses pengangkatan duta besar negara lain. Di samping itu, dalam praktek ketatanegaraan di negara lain, ketentuan semacam ini belum pernah ditemui.

Perubahan Kedua terhadap UUD 1945 kemudian disahkan dalam Sidang Tahunan MPR pertama pada 7-18 Agustus 2000. Kali ini dilakukan perubahan dan penambahan ayat terhadap beberapa pasal, yang antara lain berkaitan dengan pemerintahan daerah; penegasan bahwa (semua) anggota DPR dipilih melalui

pemilihan umum (pemilu) ; penegasan mengenai fungsi-fungsi DPR yang selama ini tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan, yang mencakup fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan; penyempurnaan ketentuan yang berkaitan dengan kewarganegaraan ; penambahan pasal-pasal yang berkaitan dengan hak asasi manusia, pertahanan dan keamanan negara, lambang negara dan lagu kebangsaan .

Sebagaimana Perubahan pertama, perubahan kedua ini juga tidak sepi dari sorotan masyarakat. Salah satu ketentuan yang banyak di sorot adalah pasal 28 ayat (1), yang antara lain menyatakan bahwa hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut merupakan hak asasi yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. Ketentuan ini dipandang berpotensi kuat untuk melindungi pelanggar hak asasi berat dari tuntutan hukuman. Hal lain yang banyak dipersoalkan ialah minimnya jumlah pasal yang mengalami perubahan dalam perubahan kedua . Padahal dalam rancangan yang beredar sebelum Sidang Tahunan digelar, cukup banyak pasal yang direncanakan untuk dibahas. Banyak pihak yang menilai bahwa kelambatan proses pembahasan ini disebabkan kuatnya konflik kepentingan di tubuh MPR.

Berbagai kelemahan yang terjadi dalam kedua perubahan tersebut kemudian memunculkan tuntutan untuk membentuk Komisi Konstitusi. Berdasarkan pengalaman di berbagai negara, komisi ini diharapkan mengambil alih tugas perancangan - dan jika memungkinkan, sebagaimana terjadi di Filipina dan Thailand – mengesahkan UUD RI yang baru. Namun hingga perubahan ke tiga UUD 1945 disahkan, tuntutan untuk membentuk Komisi Konstitusi belum

diterima MPR. Muncul anggapan yang beralasan bahwa MPR tidak mau jika kewenangannya dalam merancang dan menetapkan perubahan UUD 1945 dialihkan ke Komisi Konstitusi.

Perubahan Ketiga kemudian disahkan dalam Sidang Tahunan MPR kedua, dalam sesi pada 9 Nopember 2001. Dalam perubahan ini antara lain diatur hal-hal yang bersifat mendasar, seperti adanya penegasan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD ; penarikan ketentuan mengenai Indonesia sebagai negara hukum dari Penjelasan UUD 1945 ke dalam Batang Tubuh UUD 1945; pengaturan tentang kewenangan - kewenangan MPR; mekanisme putaran pertama sistim pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung; mekanisme impeachment presiden; pengaturan tentang Dewan Perwakilan Daerah; pengaturan tentang pemilihan umum; dan perlengkapan pengaturan tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Suatu Fenomena menarik yang dapat dicatat adalah beberapa pasal yang dirumuskan dalam Perubahan Ketiga ini dilatarbelakangi oleh praktek ketatanegaran yang dianggap menyimpang pada era kepresidenan Abdurrahman Wahid.

Sebagaimana Perubahan Pertama dan Perubahan Kedua, Perubahan Ketiga ini juga tidak luput dari adanya kelompok yang tidak menyetujui substansinya. Di tengah proses pembahasan Perubahan Keempat UUD1945, sekitar bulan Maret 2002 tiba-tiba muncul berita bahwa sekitar 189 anggota MPR keberatan terhadap materi Perubahan Ketiga UUD 1945. Pernyataan keberatan tersebut tertuang dalam “Sikap Politik Para Anggota MPR RI” tertanggal 7

November 2001. Namun pernyataan tersebut tidak dapat mencegah proses pengambilan keputusan untuk melakukan Perubahan Ketiga.

Sebagian dari penanda tangan pernyataan itu terus menggulirkan keberatan mereka melalui wadah Gerakan Nurani Parlemen, yang bersama-sama Forum Kajian Ilmiah Konstitusi terus mengkampanyekan pandangannya yang berbeda terhadap Perubahan Ketiga yang telah diberlakukan. Belakangan, sikap mereka mendapat dukungan pengurus teras Persatuan Purnawirawan ABRI (Pepabri), Menteri Pertahanan Matori Abdul Djalil, dan beberapa politisi PDI Perjuangan. Pelbagai keberatan ini sempat menimbulkan kekhawatiran bahwa proses Perubahan Keempat UUD 1945 akan gagal.

Kekhawatiran ini ternyata tidak terjadi. Perubahan Keempat UUD 1945 disahkan dalam Sidang Tahunan MPR ketiga, pada 10 Agustus 2002. Di antara hal-hal penting yang ditetapkan dalam perubahan ini ialah tentang komposisi MPR yang akan terdiri dari DPR dan DPD, yang membawa konsekuensi penghapusan Utusan Daerah dan Utusan Golongan yang selama ini banyak mengalami penyelewengan dalam pengisian jabatannya; proses putaran kedua pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung; para pejabat yang melaksanakan tugas kepresidenan jika presiden dan wakil presiden berhalangan tetap; penghapusan Dewan Pertimbangan Agung; pengaturan mengenai bank sentral; perlengkapan pengaturan mengenai pendidikan dan kebudayaan; perlengkapan pengaturan mengenai perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial; dan adanya Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan.

Selama delapan tahun setelah terjadi reformasi, dapat kita observasi bahwa perubahan demi perubahan yang dilakukan terhadap UUD 1945 telah membawa bangsa kita melangkah ke tahap yang lebih maju. Namun hal ini masih harus kita cermati karena belum semua undang-undang yang diperintahkan untuk dibuat Perubahan Pertama hingga Perubahan Keempat UUD 1945 telah terbentuk. Pengalaman menunjukan bahwa dalam proses perumusan substansi atau materi muatan dari berbagai peraturan pelaksana tersebut masih dimungkinkan adanya semacam langkah mundur. Hal ini dapat terjadi karena para pembuat peraturan tersebut masih tidak dapat melepaskan diri dari keterpengaruhan kekuatan politik lama yang masih ikut bermain, baik secara langsung maupun tidak langsung. Hal-hal inilah yang harus kita hindari, agar perubahan UUD 1945 (beserta pengaturan pelaksanaannya) tetap dapat sesuai dengan semangat reformasi

UUD 1945 yang telah diamandemen empat kali sejak Oktober 1999 sampai dengan Agustus 2002, menurut Saksono, dapat mengantar Indonesia ke sebuah tatanan politik dalam negeri yang lebih adil dan terjaga.[52]

Pertama, UUD 1945 hasil amandemen membatasi masa jabatan presiden dan wakil presiden yang semula seumur hidup menjadi dua kali masa jabatan. Ini adalah elemen penting yang menjaga RI agar tidak kembali dikuasai oleh diktator.

Kedua, UUD 1945 hasil amandemen memberi batasan yang jelas tentang keanggotan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Dalam UUD 1945 yang asli, MPR diisi oleh DPR hasil pemilu dan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, tanpa menyebutkan secara eksplisit siapa saja yang menjadi

---

[52] Herman Saksono, "Jangan de-Amandemen UUD 45!", dalam http://hermansaksono.blogspot.com/2005/08/jangan-de-amandemen-uud-45.html

utusan-utusan tersebut serta mekanisme pemilihannya. Dalam UUD hasil amandemen, MPR diisi oleh DPR dan DPD yang keduanya dipilih langsung oleh rakyat yang mencerminkan demokrasi yang transparan.

Ketiga, UUD 1945 hasil amandemen memberikan kesempatan bagi rakyat untuk memilih badan eksekutif negara, yaitu presiden, secara langsung. Semula, Presiden dipilih oleh MPR (yap, ini MPR yang terdiri dari anggota DPR dan utusan-utusan yang tidak jelas siapa yang memilih). Dengan demikian tercipta demokrasi yang riil serta tidak rawan permainan politik belakang panggung seperti pada jaman Soeharto.

Keempat, UUD 1945 amandemen memperkenalkan Dewan Perwakilan Daerah**,** yang merupakan wakil daerah yang dipilih langsung oleh rakyat daerah. Karena setiap provinsi mendapat jatah kursi DPD yang sama, propinsi-propinsi berpopulasi kecil mendapat kesempatan untuk lebih terwakilkan di DPD daripada di DPR. Walaupun saat ini peran DPD sangat-sangat terbatas, setidaknya ini adalah awal yang baik.

Kelima, UUD 1945 amandemen mendefinisikan konsep otonomi daerah**,** terutama dengan memperkenalkan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung.

Keenam, amandemen UUD 1945 menambahkan 10 pasal tentang Hak Asasi Manusia yang sangat komprehensif, mungkin salah satu yang paling komprehensif di dunia, sehingga memberikan landasan kerja bagi undang-undang HAM yang akan datang. Walaupun begitu pasal-pasal tentang HAM tersebut sedikit dimentahkan dengan adanya Pasal 28J ayat 2, yang menyebutkan bahwa

pelaksanaan HAM tetap memperhatikan: nilai-nilai moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum.

Salah satu perubahan mendasar pasca amandemen UUD 1945 adalah perubahan lembaga-lembaga negara. Sebagaimana diketahui, Indonesia sebelum amandemen UUD 1945 memegang prinsip supremasi MPR. Hal ini ditegaskan Pasal 1 Ayat (2) yang berbunyi: "Kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR". Dengan pasal ini, MPR dianggap merupakan lembaga satu-satunya yang memiliki kewenangan untuk menjalankan kedaulatan rakyat. Untuk memudahkan wewenang inilah, maka MPR diletakkan sebagai lembaga tertinggi negara membawahi lembaga-lembaga negara lain seperti DPR dan Presiden.

Dalam prakteknya, kekuasaan yang besar tersebut sering diselewengkan oleh MPR, seperti pemberian kekuasaan dan kewenangan yang berlebihan kepada Presiden. Tercatat beberapa kali MPR mengeluarkan ketetapan yang secara substansial memberikan ruang bagi munculnya system ketatanegaraan yang tidak demokratis, antara lain: TAP MPR No VMPR/1998 yang memberikan kekuasaan tidak terbatas kepada presiden dalam rangka penyuksesan dan pengamanan pembangunan nasional.[53]

Melihat kenyataan itulah, maka pada tahun 2001 MPR yang tengah mengadakan amandemen terhadap UUD 1945 sepakat untuk mengubah pasal 1 Ayat 2 UUD 1945 yang kemudian berbunyi : "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD". Perubahan ini mengisyaratkan bahwa MPR

[53] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara, Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Konstitusi Indonesia*, PSH UII dan Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 71-74.

tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara dan tidak lagi menjadi pemegang kedaulatan rakyat.

Perubahan tersebut tentu saja berimplikasi pada perubahan wewenang. Adanya perubahan tersebut menyebabkan wewenang MPR menjadi sangat berkurang, sebab lembaga ini tidak lagi berhak mengangkat Presiden dan Wakil Presiden karena sudah dipilih langsung. MPR juga tidak berhak memecat langsung Presiden dan Wakil Presiden, karena harus ada usulan dari DPR setelah Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili dan memutuskan bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden bersalah. Satu-satunya wewenang lama yang masih melekat pada MPR adalah mengubah dan menetapkan UUD.

Gagasan mengurangi wewenang MPR mengisyaratkan adanya perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. MPR tidak lagi menjadi satu-satunya lembaga yang berhak melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas politik dan pemerintahan adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan bertanggungjawab kepada rakyat.[54]

Susunan MPR yang ada saat ini terdiri dari DPR dan DPD. Susunan ini mengingatkan pada sistem di Amerika Serikat dan negara-negara demokratis lainnya yang menerapkan sistem parlemen bikameral atau dua kamar. DPR hampir sama dengan *Senat,* merupakan perwakilan yang berasal dari partai politik yang memperoleh suara pada suatu pemilu. Sedangkan DPD hampir sama dengan *House of Representatives,* yang merupakan perwakilan dari daerah-daerah atau negara bagian.

---

[54] Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru,* FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 74.

Namun meskipun perubahan susunan MPR tersebut seolah mengarah pada pembentukan sistem bikameral, tetapi dari susunan yang menyebutkan MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD tidak tergambar konsep dua kamar. Dalam susunan dua kamar, bukan orang yang menjadi unsur tetapi lembaga. Maka MPR merupakan badan yang berdiri sendiri di luar DPD dan DPR. Salah satu konsekuensi dua kamar adalah diperlukannya badan perwakilan yang mencerminkan dua unsur perwakilan tersebut, seperti *Congress* di AS yang terdiri dari *Senate* dan *House of Representatives.* Nama yang digunakan untuk perwakilan dua kamar di Indonesia adalah MPR.[55] Sehingga, banyak yang berpendapar bahwa MPR saat ini menjadi semacam forum bersama (*joint session*) antara DPD dan DPR.

Dengan adanya UU No 31 tahun 2002 tentang Partai Politik[56], UU No 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah[57]. Ditambah dengan undang-undang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD maka terlihat jelas struktur ketatanegaraan yang hendak dibangun dalam di Indonesia. Indonesia menuju sistem parlemen trikameral, karena tugas dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berdiri sendiri hal ini diungkapkan oleh Prof. Jimly Asshiddiqie[58]. Adanya pimpinan MPR ditambah dengan adanya sekretariat jendral yang tetap dalam MPR menambah kuat sistem

---

[55] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia,* RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm.160-161.

[56] http://www.dpr.go.id/humas/uuparpol.htm,

[57] http://www.dpr.go.id/humas/uupemilu.htm,

[58] Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.* hal.9

tersebut. Walaupun didunia hanya dikenal sistem 1 kamar dan 2 kamar [59], maka Indonesia dikenal sistem baru yaitu sistem 3 kamar/trikameral.

Susunan ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945 dapat diuraikan dalam daftar di bawah ini:

1. Undang-Undang Dasar sebagai pengejewantahan dari kemauan rakyat dan merupakan manifestasi kedaulatan rakyat.
2. MPR sebagai lembaga Negara yang terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah merupakan perwujudan dari lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Dan tidak mudah untuk mendudukkan lembaga negara seperti lembaga MPR. Karena selain masih mempunyai tugas utama sebagai pembuat Undang-Undang Dasar. MPR masih mempunyai kewenangan sebagai lembaga yang mempunyai putusan final dalam memberhentikan Presiden. Jika diteliti dari segi tugas dan wewenang maka MPR merupakan lembaga yang tersendiri.
3. Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga pemegang kekuasaan legislatif.
4. Dewan Perwakilan Daerah sebagai representasi dari suara masyarakat di daerah.
5. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dalam Negara.
6. Pemegang kekuasaan yudikatif terdiri atas 2 badan yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

[59] Doto Mulyono, *Kekuasaan MPR Tidak Mutlak*, Erlangga, Jakarta, 1985, hal.35

C. Kedudukan MPR Sebelum Amandemen UUD 1945

Perkembangan konsep lembaga perwakilan di Indonesia dimulai sejak tahun 1945. Tidak ada ketentuan secara tegas yang menyatakan bahwa MPR termasuk lembaga perwakilan atau tidak. Majelis Permusyawaratan Rakyatpun tidak diberi kewenangan legislatif (membuat undang-undang), Dewan Perwakilan Rakyat yang merupakan badan yang berada dibawahnya tidak diberi kewenangan legislatif. Sehingga MPR dan DPR (yang seharusnya merupakan badan legislatif) mendelegasikan kewenangan/kekuasaan yang berlebihan kepada lembaga pemerintah. [60]

Secara filosofis MPR merupakan perwujudan seluruh rakyat di Indonesia. MPR secara yuridis menurut pasal 2 ayat 1 UUD 1945. "Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dijalankan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Berarti yang merupakan penjelmaan rakyat di Indonesia adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat, sehingga lembaga MPR termasuk kedalam penjelmaan perwakilan rakyat sepenuhnya dan mempunyai kekuasaan di segala fungsi[61].

Dan jika dilihat dari penjelasan diatas Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki 2 (dua) macam fungsi, yaitu:[62]

1. Fungsi legislatif, yang lahir dari kekuasaan-kekuasaan menetapkan Undang-Undang Dasar, kekuasaan mengubah Undang-Undang Dasar dan kekuasaan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara;

---

[60] Jimly Asshiddiqie, *Teori Dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, Jakarta:Ind.Hill-Co, 1998 , hal. 25

[61] Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hal.55

[62] Muchyar Yara, *Pengisian Jabatan Presiden Dan Wakil Presiden Di Indonesia Suatu Tinjauan Sejarah Hukum Tata Negara*, PT.Nadhillah Ceria Indonesia, Jakarta, 1995, hal.67

2. Fungsi non legislatif, yang lahir melalui kekuasaan memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.

Untuk menjamin agar majelis ini benar-benar menjadi penjelmaan seluruh rakyat. Maka ditentukan bahwa keanggotaannya meliputi:

1. Seluruh wakil rakyat yang terpilih melalui DPR.
2. Utusan Golongan yang ada dalam masyarakat menurut ketentuan peundang-undangan yang berlaku.
3. Utusan daerah seluruh Indonesia menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku.[63]

Sebelum dilakukan perubahan UUD 1945 maka MPR mempunyai kewenangan menjalankan kedaulatan rakyat yang penuh. Tidak ada suatu lembaga negarapun di Indonesia yang diberikan kewenangan sebesar ini sehingga MPR menjadi lembaga yang sangat kuat.

Konsep lembaga MPR sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945 harus dilihat dari apa yang diinginkan oleh para pendiri bangsa ini yang merumuskan Undang-Undang Dasar 1945 (*Founding Fathers*). Sebelum Indonesia diproklamasikan tanggal 17 Agustus 1945 telah ada lembaga yang dibentuk oleh Jepang yaitu BPUPKI (Badan Penyelidikan Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) dan merupakan badan yang menyelidiki usaha persiapan kemerdekaan di Indonesia. Walaupun pada akhirnya BPUPKI merumuskan Undang-Undang Dasar.

---

[63] Jimly Asshidiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah Dan Parlemen Dalam Sejarah*, UI Press, Jakarta, 1996, hal.50

Konstitusi atau Undang-Undang Dasar adalah hukum tertinggi dan tertulis yang mengatur tentang mekanisme penyelenggaraan negara, sebagai kumpulan aturan pembagian kekuasaan negara. Dan membatasi kekuasaan pemerintah sehingga tidak sewenang-wenang.[64]

Merumuskan rancangan konstitusi tentu merupakan pekerjaan asing bagi mereka. Sulit mencari untuk tidak mengatakan tidak ada sama sekali diantara mereka yang berpengalaman dalam merancang suatu sistem kekuasaan negara, susunan badan-badan negara, dasar ideologi negara, hak asasi manusia sebagaimana umumnya sebuah konstitusi. Dengan demikian, mudah diduga para anggota BPUPKI akan terinspirasi, terpengaruh atau bahkan mengadopsi langsung gagasan atau praktek bernegara yang pernah atau sedang berlaku dari bangsa lain yang dirumuskan dalam konstitusinya[65]. Dan tujuan legal dari konstitusi bukan hanya suatu pemerintahan perwakilan yang terbatas. Tetapi juga yang bersifat umum dengan pelaksanaan pengadilan kebebasan individu, seperti apa yang kita sebut pemerintahan berdasarkan hukum (hal ini diungkapkan oleh Montesquieu)[66]. Dan para founding fathers kemudian membuat beberapa lembaga negara yang fungsinya mengawasi lembaga negara yang lain.

Konsep perwakilan di Indonesia sulit untuk dikategorikan sistem perwakilan satu kamar, dua kamar ataupun tiga kamar. Apabila dicari kemiripannya maka akan mirip dengan sistem parlemen 1 kamar. Walaupun

---

[64] Eman Hermawan, *Politik Membela Yang Benar Teori Kritik Dan Nalar*, KLIK dan DKN GARDA BANGSA, Yogyakarta, 2003, hal.58

[65] Tim PSHK, *Semua Harus Terwakili Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia*, Jakarta, 2000, hal.19

[66] Judith Shklar, *Montesqieu Penggagas Trias Politica*, Jakarta : Pustaka Utama Grafiti,1996, hal.173

demikian lembaga perwakilan di Indonesia haruslah dilihat sebagai suatu hal yang khas dari sistem ketatanegaraan di Indonesia. Menurut Profesor Jimly Asshiddiqie bahwa kategori sistem parlemen di Indonesia adalah sistem campuran[67].

Kesulitan untuk mengkategorikan hal ini mungkin karena Indonesia adalah negara yang baru ada. Dan konsep lembaga negara Indonesia berdasarkan keinginan *founding fathers* untuk membuat hal yang berbeda dalam struktur lembaga negara. Walaupun para pembuat Undang-Undang Dasarnya belajar ke negara lain sehingga akan ada proses peniruan dengan negara lain.

Kemungkinan Indonesia mengambil beberapa pola sistem politik yang berbeda telah dipikirkan oleh penulis-penulis ilmu politik yang jeli. Shils telah berbicara tentang lima kategori seperti: demokrasi politik, demokrasi terpimpin, oligarki yang memodernisasikan, oligarki totaliter dan oligarki tradisional. Dan John Kautsky dengan tema yang sedikit berbeda berbicara tentang otoriterisme arsitokratik tradisional, suatu tahapan peralihan yang berupa dominasi oleh kaum intelektual nasionalis, totaliterisme kaum aristokrasi (seperti politik syncretiknya Organski), totaliterisme kaum intelektual (serupa dengan model stalinisnya Organski), dan demokrasi[68].

Sesudah kembali kemasa Orde Baru maka dapat dilihat berbagai konsep yang dijalankan oleh Pemerintahan Orde Baru sesuai menurut UUD 1945. Dengan ditegaskannya bahwa MPR adalah suatu lembaga negara tertinggi dan sebuah lembaga yang berwenang untuk menjalankan kedaulatan rakyat[69]. Sehingga MPR

---

[67] Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.* hal.52

[68] S.P. Varma, *Teori Politik Modern*, Rajawali Pers, Jakarta, 1990, hal.478

[69] Naning, Ramdlon, *Lembaga Legislatif Sebagai Pilar Demokrasi Dan Mekanisme Lembaga Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Liberty, Yogyakarta,1982, hal.52

menjelma sebagai sebuah lembaga negara yang mempunyai kewenangan yang sangat besar hampir sama dengan rumusan awal dalam pembicaraan para founding fathers untuk menyusun UUD 1945[70]. Wewenang yang sangat besar tersebut harus membuat lembaga ini berdaya dalam mewujudkan kedaulatan warga negara yang diwakilinya.

Menurut Bagir Manan dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak memegang kedaulatan negara melainkan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Karena ada perbedaan mendasar antara paham kedaulatan negara dan rakyat. Kedaulatan negara mengkonstruksikan negara mempunyai kehendak sendiri terlepas dari kehendak rakyat. Kehendak negara adalah tertinggi akan menuju pada sistem totaliter bukan menuju kepada kedaulatan rakyat (democracy).[71]

Untuk mempelajari konsep MPR dapat dilihat dari sistem perekrutan anggota[72]. Dan hal ini dapat kita pelajari dari 3 cara:

1. Mempelajari kembali pembicaraan-pembicaraan yang terjadi di BPUPKI dan PPKI(Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia).[73]
2. Menghubungkan pasal 2 ayat 1 dengan pasal 1 ayat 2 UUD 1945.
3. Mempelajari sistem pemerintahan yang dianut oleh Undang-Undang Dasar 1945.

---

[70] Hendra Nurtjahjo, *Perwakilan Golongan Di Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara UI, Jakarta, 2002, hal.47

[71] Bagir Manan, *Teori Dan Politik Konstitusi*, Direktorat Jendral Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, 2000, hal 15

[72] Ismail Hasan, *Pemilihan Umum 1987*, PT Pradnya Paramita, Jakarta, 1986, hal.6-9

[73] Tim Sekretariat Negara, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1995, hal.125-182

Semenjak Orde Baru dimulailah suatu konsep lembaga MPR yang pemilihan anggotanya sesuai dengan Undang-Undang Dasar. Dalam perekrutan anggota semenjak tahun 1971 diadakan Pemilihan Umum yang memilih anggota DPRD II, DPRD I, dan DPR. Dan setelah itu akhirnya terpilihlah anggota MPR yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar 1945[74]. Walaupun dalam perekrutan anggota MPR setelah tahun 1973 anggotanya MPR yang diangkat 60 persen. Dan anggota DPR ada juga yang diangkat, maka hal ini dianggap inkonstitusional oleh Prof. Dr. Ismail Suny.[75]

MPR sebagai suatu lembaga negara merupakan badan yang merupakan pelaksana kedaulatan rakyat di Republik Indonesia sebelum diadakan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Setelah diadakan perubahan maka terjadilah perubahan pada Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. MPR sebagai lembaga penjelamaan seluruh rakyat Indonesia, dan lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara yang sama kedudukannya dengan negara lain.

Sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tugas dan wewenang MPR dicantumkan dalam UUD 1945 dan juga TAP MPR. Sedangkan setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 maka tidak ada lagi pengaturan tugas dan wewenang yang diatur dalam Ketetapan MPR. Setelah satu tahun berjalan disahkanlah undang-undang tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD baru dijelaskan tugas dan wewenang MPR.

---

[74] J.C.T, Simorangkir, *Hukum Dan Konstitusi Indonesia,* CV. Masagung, Jakarta, 1988, hal.17

[75] Ismail Suny, *Implikasi Amandemen UUD 1945 Terhadap Sistem Hukum Nasional*, disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, BPHN dan DEPKEH HAM RI, Bali, Juli, 2003, hal.4

Tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelum Perubahan UUD 1945 ada didalam pasal 3 dan pasal 6 UUD 1945 serta pasal 3 Ketetapan MPR No. 1/MPR/ 1983, dan dinyatakan sebagai berikut:

1. menetapkan Undang Undang Dasar
2. menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara.
3. memilih (dan mengangkat) presiden dan wakil Presiden.[76]

Dalam tugas MPR ini dapat dipelajari bahwa tugas MPR sebagai suatu lembaga negara meliputi tiga. Tugas ini tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sebagai lembaga pemegang kedaulatan Rakyat dalam UUD 1945 maka MPR mempunyai tugas yang besar yaitu membuat Undang-Undang Dasar. Dan tugas inilah yang pada masa sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 belum pernah dilaksanakan oleh Majelis Permusyawatan Rakyat.

Dalam amanat sidang BPUPKI yang para *founding fathers* menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 adalah Undang Undang Dasar kilat. Perlu diadakan Undang-Undang Dasar baru yang lebih baik dan jika negara dalam keadaan aman. Hal ini dapat kita lihat dalam pidato dari ketua PPKI Ir. Soekarno yang mengatakan:

> "… tuan-tuan semuanya tentu mengerti, bahwa Undang Undang Dasar yang (kita) buat sekarang ini adalah Undang-Undang Dasar sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan: ini adalah Undang-Undang Dasar kilat. Nanti kalau telah bernegara didalam suasana yang lebih tenteram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna.
>
> Tuan-tuan tentu mengerti, bahwa ini adalah sekedar Undang-Undang Dasar sementara. Undang- Undang Dasar kilat, bahwa barangkali

[76] Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung hal..84

> boleh dikatakan pula, inilah revolutie-grondwet. Nanti kita membuat Undang-Undang Dasar yang lebih sempurna dan lengkap. Harap diingat benar-benar oleh tuan-tuan, agar supaya kita ini hari bisa selesai dengan Undang-Undang Dasar ini. "[77]

Sedangkan wewenang MPR menurut Soemantri bahwa jika diteliti dalam UUD 1945 maka Undang Undang Dasar 1945 hanya mengatur satu wewenang saja, yaitu dalam pasal 37. Dan setelah adanya ketetapan MPR No. 1/MPR/1983 dapat kita lihat bahwa wewenang MPR tidak hanya itu saja. Dalam pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat MPR No 1/MPR/1983 kewenangan MPR ada sembilan, yaitu[78]:

1. membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga negara yang lain, termasuk penetapan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Presiden/Mandataris.
2. Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan Majelis.
3. Menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat Presiden Wakil Presiden.
4. Meminta pertanggungjawaban dari Presiden/ Mandataris mengenai pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan menilai pertanggungjawaban tersebut.
5. Mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden/mandataris sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara dan/atau Undang-Undang Dasar.

---

[77] Harun Al Rasyid, *Naskah UUD 1945 Sesudah Tiga Kali Diubah Oleh MPR*, hal. 55
[78] Sri Soemantri, *Op.Cit*, h. 95

6. Mengubah undang-Undang Dasar.
7. Menetapkan Peraturan Tata Tertib Majelis.
8. Menetapkan Pimpinan Majelis yang dipilih dari dan oleh anggota.
9. Mengambil/memberi keputusan terhadap anggota yang melanggar sumpah/janji anggota.

Ada satu kewenangan yang sudah dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 akan tetapi lebih sering disebut dengan kekuasaan atau kedaulatan. Dalam pasal 1 ayat 3 disebutkan bahwa ”Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Kekuasaan dalam bahasa Inggris disebut *Power* merupakan *Great Authority,*[79] atau dapat diartikan sebagai kewenangan yang sangat besar/terbesar. Hal ini dapat dilihat dalam beberapa Undang-Undang Dasar di negara lain seperti Cina, Venezuela dan Amerika Serikat yang menggunakan kata *power* sebagai kewenangan lembaga negaranya.

D. Kedudukan , Tugas dan Wewenang MPR Pasca Amandemen UUD 1945.

Setelah dilakukan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Konsep MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat yang merupakan kekuasaan tertinggi dalam negara dihapus dengan Perubahan ke 4 Undang-Undang Dasar. MPR tidak lagi memegang kekuasaan tertinggi dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. MPR tetap tidak bisa dikategorikan sebagai lembaga legislatif karena MPR tidak

[79] AS Hornby, *Advanced Learner's Dictionary Of Current English,* London: Oxford University Press,1987, hal. 654.

membuat peraturan perundang-undangan. Tetapi MPR masih bisa dikategorikan sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Karena susunan anggota MPR yang ada dalam Undang- Undang Dasar 1945 menurut pasal 2 UUD 1945 setelah Perubahan Keempat adalah: "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang".[80]

Jika dilihat dari komposisi anggota Majelis Permusywaratan Rakyat maka MPR dapat digolongkan sebagai lembaga parlemen[81]. MPR juga masih memiliki kewenangan membuat Undang-Undang Dasar, memberhentikan presiden, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat dianggap institusi demokrasi perwakilan[82].

Representasi kepentingan rakyat secara nasional dalam lembaga Dewan Perwakilan Rakyat yang dipilih melalui partai politik dalam pemilihan umum. Hal ini merupakan suatu tuntutan negara demokratis.[83]

Representasi Dewan Perwakilan Daerah sebagai suatu lembaga perwakilan rakyat didaerah dipahami diantaranya karena:

1. Secara sosiologis ikatan masyarakat dengan propinsi jauh lebih kuat dibandingkan kabupaten.

---

[80] Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, PSHTN UI, Jakarta, hal.3

[81] Yves Meny, Andrew Knap, *Government And Politics In Western Europe*, third edition, Oxford University Press, New York, 1998

[82] http://www.australianpolitics.com/democracy/terms/parliamentary-democracy.shtml,.

[83] Tim IFES, *Sistem Pemilu*, Jakarta: IFES,UN, IDEA, 2001, hal.29

2. Secara teknis pelaksanaan juga jauh lebih mudah karena sudah ada pembagian wilayah administratif yang jelas.
3. Pemilihan berbasis propinsi lebih representatif mewakili semua daerah dibandingkan dengan basis kabupaten, mengingat jumlah kabupaten yang ada di pulau jawa tidak seimbang dengan daerah di luar pulau jawa.[84]

Jika demikian maka sistem parlemen di Indonesia adalah sistem trikameral. Hal ini diungkapkan oleh Jimly Asshiddiqie,[85] dengan alasan bahwa unsur keanggotaan MPR yang berubah, kewenangan sebagai lembaga tertinggi yang dicabut, diadopsinya prinsip pemisahan kekuasaan, diadopsinya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung.

Dalam menjelaskan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia haruslah dilihat tugas dan wewenang yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sehingga pembahasan akan lebih tajam dan mengkerucut.

Tugas dan wewenang Majelis Permusyaratan Rakyat tidaklah banyak berkurang setelah perubahan UUD, akan tetapi dampaknya sangat besar terhadap lembaga MPR. Karena Majelis Permusyawaratan Rakyat kedudukannya sama dengan dengan lembaga negara yang lain[86].

Hal yang sangat mendasar adalah dicabutnya kewenangan MPR dalam hal melaksanakan kedaulatan rakyat dan dicabutnya tugas untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Sehingga Majelis Permusyawaratan Rakyat tidaklah lagi menjadi lembaga tertinggi negara.

---

[84] Tim PSHK, *Op.Cit*, hal 41

[85] Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keemapat UUD 1945*, disampaikan dalam Seminar yang dilakukan oleh BPHN dan DEPKEH dan HAM RI, Juli, 2003, hal.8-9

[86] Hal ini dapat dilihat dari Risalah Sidang MPR RI pada tahun 2001.

Dalam Perubahan UUD 1945, tugas dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat berubah. Dengan berubahnya konsep lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat maka berubah pula beberapa tugas dan wewenangnya. Tugas MPR setelah Amandemen UUD 1945 adalah

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/ atau Wakil Presiden (Pasal 3 ayat 2 Perubahan III UUD 1945).
2. Melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003 (pasal I Aturan Tambahan Perubahan ke IV UUD 1945).

Ad. 1. Tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hal ini adalah tugas formal atau upacara yang harus dilakukan jika telah dipilih Presiden dan Wakil Presiden dalam Pemilihan Umum. Tugas MPR ini merupakan konsekuensi dari Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang mewajibkan Pemilihan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat. Melantik bukanlah wewenang dari MPR karena jika telah dipilih Presiden dan Wakil Presiden dalam Pemilihan Umum, maka kewajiban dari MPR adalah melantik Presiden dan Wakil Presiden RI. Seharusnya dijelaskan secara tegas mengenai kewajiban ini sehingga tidak menimbulkan beberapa interprestasi yang menyimpang seperti jika Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak mau melantik Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih dalam pemilihan langsung oleh rakyat maka konsekuensinya bagaimana, apakah sah atau tidak Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan jika tidak ada yang mengesahkan maka Presiden dan Wakil

Presiden terpilih akan cacat hukum karena belum dilantik oleh lembaga yang berwenang yang diberi kekuasaan untuk melantik. Dan apakah Majelis Permusyawaratan Rakyat melanggar Undang-Undang Dasar jika tidak mau melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih.

Ad.2. Tugas Majelis melakukan peninjauan materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan MPR merupakan tugas sementara yang dibebankan kepada MPR oleh Undang-Undang Dasar. Pasal I Aturan Tambahan menyatakan bahwa MPR harus "melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003[87]". Sementara disini terletak pada kalimat akan diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003, jika telah diambil putusannya maka tugas ini berakhir dengan sendirinya.

Dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dapat disimpulkan tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak dijelaskan secara jelas. Apakah ketentuan tersebut tugas atau bukan tapi secara definitif, *tugas* adalah *kewajiban atau sesuatu yang wajib dikerjakan atau ditentukan untuk dilakukan.*[88]

Sedangkan wewenang MPR RI dalam UUD 1945 maka bisa disimpulkan sebagai berikut:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar 1945. (Pasal 3 ayat 1 Perubahan Ke III UUD 1945).

---

[87] *Perubahan IV UUD 1945*
[88] WJS. Poerwadrminta, *Op.Cit*, hal.1094

2. Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD (Pasal 3 ayat 3 Perubahan ke III UUD 1945).
3. Memilih Presiden atau Wakil Presiden pengganti sampai terpilihnya Presiden dan atau Wakil Presiden sebagaimana mestinya. (Pasal 8 ayat 3 Perubahan Keempat).[89]

Ad. 2.Wewenang MPR ini merupakan suatu hal yang telah diatur sebelum Perubahan dan sesudah Perubahan UUD 1945. Tetapi sebelum Perubahan UUD 1945 hal ini merupakan tugas dari MPR seperti yang diamanatkan dalam pasal 3 UUD 1945. Dan alasan ini diperkuat oleh pasal 2 Aturan Tambahan UUD 1945. Pasal ini menyatakan jika telah berhasil diadakan Pemilihan Umum dan terbentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka MPR harus bersidang untuk membuat Undang-Undang Dasar baru. Setelah perubahan UUD 1945 tugas menetapkan UUD termasuk dalam wewenang MPR. Karena dalam UUD 1945 tidak ada aturan yang mewajibkan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk melakukan penggantian Undang-Undang Dasar baru. Karena wewenang atau wenang adalah hak dan kekuasaan (untuk melakukan sesuatu)[90]. MPR apabila merasa perlu mengganti Undang-Undang Dasar maka dapat melakukannya. Jika tidak perlu maka tidak ada larangan untuk tidak melakukannya.

---

[89] Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, disampaikan dalam Simposium Nasional yang diadakan oleh BPHN dan DEPKEH HAM , Bali, Juli 2003, hal.9

[90] *Ibid*, hal. 1150

Ad.3. Kewenangan ini dilakukan jika telah terpenuhi syarat untuk memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam UUD 1945 setelah Perubahan. Wewenang dilakukan melalui proses yang lama dan dilaksanakan oleh beberapa lembaga negara. Untuk memberhentikan Presiden harus melalui pendapat Dewan Perwakilan Rakyat yang telah meminta putusan dari Mahkamah Konstitusi (pasal 7B Perubahan UUD 1945).

Secara kedudukan, maka MPR telah sama dengan lembaga negara yang lain. Tidak ada lagi lembaga tertinggi Negara dan lembaga tinggi Negara. Sehingga dalam sistem Ketatanegaraan tidak ada lagi lembaga Negara yang lebih tinggi dari yang lain.

Menurut Dr. Maria Farida, semua lembaga negara yang mengeluarkan produk peraturan perundang-undangan maka kedudukannya lebih tinggi dari yang lain. Dan Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga Negara yang mengeluarkan peraturan yang lebih tinggi. Sehingga Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga Negara yang lebih tinggi dari lembaga Negara yang lain.[91]

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tetap mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang Dasar. Hal ini berarti secara Ilmu Perundang-undangan lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat lebih tinggi dari lembaga Negara yang lain.

Tugas Dan Wewenang yang dijelaskan di atas adalah Sesudah Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945. Tugas dan wewenang ini

[91] Penjelasan di depan PAH II MPR, mengenai Peninjauan Kembali Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR RI, 13 April 2003

sebelum adanya undang-undang tentang susunan dan kedudukan anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Pada tanggal 9 Juli 2003, telah disetujui undang-undang mengenai susunan dan kedudukan. Dan dalam undang-undang tersebut telah diatur mengenai tugas dan wewenang MPR, sebagai berikut: [92]

a. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
b. melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum, dalam Sidang Paripurna MPR;
c. memutuskan usul DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan untuk menyampaikan penjelasan di dalam Sidang Paripurna MPR;
d. melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya;
e. memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari;
f. memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama

[92] www.cetro.or.id,

dan kedua dalam pemilihan sebelumnya, sampai habis masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari;

g. menetapkan Peraturan Tata Tertib dan kode etik MPR.

Tidak dijelaskan apa dan bagaimana perbedaan antara tugas dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal ini seharusnya dapat dihindari karena perbedaan akibat dari kedua kalimat tersebut sangatlah besar. Karena tugas mengandung kewajiban yang harus dilaksanakan. Sedangkan wewenang mengandung hak dan kekuasaan (lihat definisi operasional), sehingga perlu dipilah kembali mana yang merupakan tugas dan wewenang MPR.

Tugas dan wewenang MPR setelah undang-undang susunan dan kedudukan, hampir sama dengan wewenang yang diatur sebelum adanya undang-undang mengenai susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Walaupun ada penambahan mengenai waktu dan kewenangan membuat peraturan tata tertib dan kode etik MPR.

Wewenang yang diatur dalam undang-undang tentang susunan dan kedudukan menyatu dengan tugas sehingga hasil pemilahannya adalah sebagai berikut:

1. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
2. memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari. Memilih adalah suatu kekuasaan dalam menentukan sesuatu. Sehingga memilih disini menjadi wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat. Walaupun kekuasaan memilih disini

dibatasi oleh batasan waktu. Kekuasaan ini diatur untuk menghadapi beberapa keadaan yang tidak diinginkan.

3. memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya, sampai habis masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari. Kewenangan ini terjadi jika Presiden dan Wakil Presiden berhenti bersamaan. Dan untuk mengisi kekosongan tersebut selama 30 hari Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan menjalankan tugas kepresidenan. Kemudian MPR harus bersidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden pengganti. Karena untuk mengadakan pemilihan umum tidak bisa dilakukan secara cepat. Maka dipilihlah Presiden dan Wakil Presiden dari partai politik yang mendapat suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya. Penyerahan kepada partai politik ini menggambarkan bahwa partai politik merupakan suara pemilih.
4. menetapkan Peraturan Tata Tertib dan kode etik MPR. Sudah merupakan merupakan hal yang wajar jika organisasi membuat peraturan untuk mengatur dirinya. Sehingga hal ini merupakan suatu hak dari Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dan hak ini merupakan kewenangan dari MPR.

Dalam Struktur Ketategaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945, MPR dapat digambarkan sebagai lembaga negara yang diam, akan tetapi jika

sudah melaksanakan tugas dan wewenangnya maka hal ini berubah, bisa saja lembaga negara ada yang tidak sejajar kedudukannya.

Dengan adanya UU No 31 tahun 2002 tentang Partai Politik[93], UU No 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah[94]. Ditambah dengan undang-undang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD maka terlihat jelas struktur ketatanegaraan yang hendak dibangun dalam di Indonesia. Indonesia menuju sistem parlemen trikameral, karena tugas dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berdiri sendiri hal ini diungkapkan oleh Prof. Jimly Asshiddiqie[95]. Adanya pimpinan MPR ditambah dengan adanya sekretariat jendral yang tetap dalam MPR menambah kuat sistem tersebut. Walaupun didunia hanya dikenal sistem 1 kamar dan 2 kamar [96], maka Indonesia dikenal sistem baru yaitu sistem 3 kamar/trikameral.

Dalam tugas dan wewenang MPR yang diatur oleh undang-undang, MPR merupakan suatu lembaga tetap yang mempunyai organ dan strukturnya tersendiri. Dapat diteliti bahwa struktur ketatanegaraan setelah undang-undang tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD disetujui sama dengan setelah Perubahan UUD 1945. Akan tetapi lembaga MPR menjadi suatu lembaga tersendiri berlainan dengan DPR dan DPD, sehingga sistem parlemen yang ada adalah Sistem Trikameral[97].

---

[93] http://www.dpr.go.id/humas/uuparpol.htm,
[94] http://www.dpr.go.id/humas/uupemilu.htm,
[95] Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.* hal.9
[96] Doto Mulyono, *Kekuasaan MPR Tidak Mutlak*, Erlangga, Jakarta, 1985, hal.35
[97] Jimly Asshiddiqie, *Ibid.* hal.9

Melihat eksistensi MPR selama ini, muncul berbagai pendapat tentang masa depan MPR. Secara umum, pendapat itu bergerak mulai dari keinginan mengembalikan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat sampai gagasan menghilangkan MPR dalam praktik ketatanegaraan.

Sekalipun dapat memahami gagasan tersebut, setelah amandemen UUD 1945, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat.

Gagasan mengembalikan MPR sebagai lembaga negara tertinggi dan pemegang kedaulatan rakyat - termasuk menghilangkan MPR dalam praktik ketatanegaraan - tidak mungkin dilaksanakan dengan UUD 1945 hasil amandemen. Masalahnya, bagaimana melakukan optimalisasi peran MPR setelah empat kali perubahan UUD 1945?

Dalam sudut pandang yuridis konstitusional, optimalisasi peran MPR hanya dapat dilakukan sesuai kewenangan yang diberikan UUD 1945. Berdasarkan hasil amandemen UUD 1945, MPR (1) berwenang mengubah dan menetapkan UUD; (2) melantik presiden dan/atau wakil presiden; (3) menyelenggarakan sidang (setelah ada putusan Mahkamah Konstitusi) untuk memutuskan usulan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut UUD; dan (4) memilih wakil presiden jika terjadi kekosongan jabatan tersebut, dan (5) memilih presiden dan wakil presiden jika presiden dan wakil presiden mangkat, berhenti,

diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.[98]

Dari semua peluang yang memungkinkan MPR memperlihatkan eksistensinya dalam praktik ketatanegaraan, angka 2 sampai angka 5 di atas tidak mungkin mengoptimalkan peran MPR. Semua tugas itu hanya bersifat rutin dan incidental

Misalnya, untuk melantik presiden dan wakil presiden, rutinitas ini dilaksanakan satu kali dalam lima tahun, yaitu setelah pemilihan langsung dilaksanakan. Sementara untuk pemberhentian presiden dan/ atau wakil presiden dalam masa jabatannya, baru dapat dilaksanakan setelah ada usulan DPR (dan Mahkamah Konstitusi memutuskan) bahwa presiden dan/ atau wakil presiden melakukan pelanggaran hukum. Begitu juga dengan memilih presiden dan/atau wakil presiden, tugas ini baru dapat dilaksanakan kalau presiden dan/atau wakil presiden tidak dapat melaksanakan kewajiban dalam masa jabatannya.

Lalu, karena tugas rutin dan insidental yang diberikan UUD 1945 sulit mengukur optimalisasi peran MPR, bisakah wewenang mengubah dan menetapkan UUD menjadi peluang paling mungkin dan strategis untuk mengoptimalkan peran MPR pasca-amandemen UUD 1945?

Secara hukum, (melanjutkan) mengubah dan menetapkan amandemen UUD 1945 dapat dilakukan MPR. Pasal 37 UUD 1945 menentukan: (1) usul perubahan pasal-pasal UUD dapat diagendakan dalam sidang MPR apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya sepertiga dari jumlah anggota MPR, (2) setiap

[98] Saldi Isra, "Optimalisasi Peran MPR, dalam http://www.freelists.org/archives/ppi//12-2005/msg00347.html

usul perubahan pasal-pasal UUD diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya, (3) untuk mengubah pasal-pasal UUD, sidang MPR dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota MPR, dan (4) putusan untuk mengubah pasal-pasal UUD dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota MPR.

Tidak hanya karena peluang yang terdapat dalam Pasal 37 UUD 1945, masih banyak fakta lain yang mengharuskan untuk melanjutkan reformasi konstitusi (*continuing constitutional reform*). Misalnya, dalam kajian yang paling sederhana, struktur dan *legal drafting* hasil perubahan UUD 1945 tidak begitu mudah dipahami. Bagi sebagian besar masyarakat, perubahan yang telah dilakukan sulit dipahami karena muncul sejumlah pasal yang tidak lazim. Misalnya, Pasal 22, ada Pasal 22, Pasal 22A dan Pasal 22B. Cara ini hanya dapat dipahami oleh kalangan terbatas, terutama legislatif dan sekelompok kecil masyarakat yang mempunyai pengetahuan *legal drafting*.

Barangkali karena menyadari kelemahan tersebut, Keputusan MPR Nomor 4 Tahun 2003 tentang Susunan, Kedudukan, Kewenangan, dan Keanggotaan Komisi Konstitusi (Keputusan MPR No 4/2003) memerintahkan Komisi Konstitusi melakukan pengkajian secara komprehensif terhadap perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan oleh MPR.

Meski memunculkan pro-kontra, kehadiran Keputusan MPR No 4/2003 dapat dikatakan sebagai bentuk pengakuan jujur MPR (periode tahun 1999-2004) bahwa UUD 1945 hasil amandemen masih mempunyai banyak kelemahan.

Tidak hanya masalah legal drafting, secara substansi hasil amandemen UUD 1945 masih mempunyai banyak kelemahan. Salah satu titik lemah adalah menyangkut eksistensi Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dengan terbatasnya kewenangan yang dimiliki DPD, gagasan menciptakan dua kamar dengan kekuatan berimbang untuk mengakomodasi kepentingan daerah dalam menciptakan keadilan distribusi kekuasaan gagal diwujudkan. Kegagalan ini akan berdampak pada melemahnya artikulasi politik daerah pada setiap proses pembuatan keputusan di tingkat nasional.

Dengan dua contoh di atas, melanjutkan reformasi konstitusi dapat dimulai dari isu yang "sederhana", yaitu konsolidasi naskah hasil amandemen UUD 1945. Kalau itu terjadi, reformasi konstitusi dapat dilanjutkan dengan isu-isu yang lebih strategis seperti memperkuat posisi DPD. Sekadar catatan, berdasarkan ketentuan Pasal 37 Ayat (5), UUD 1945 hanya mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tidak dapat dilakukan perubahan.

Meski secara hukum dan fakta hasil amandemen, reformasi konstitusi masih amat memungkinkan dilanjutkan, kondisi politik tidak sesederhana itu. Sejauh ini, di lembaga legistaif keinginan melanjutkan amandemen hanya muncul di kalangan DPD. Bagaimanapun, jumlah anggota tidak memenuhi jumlah sepertiga jumlah anggota MPR. Usulan perubahan baru dapat ditindaklanjuti kalau didukung minimal 226 orang anggota MPR. Artinya, langkah DPD mengusulkan amandemen UUD 1945 masih memerlukan dukungan 98 orang anggota DPR.

Pada titik itu, peran pimpinan MPR (yang berasal dari DPR dan DPD) menjadi begitu penting untuk mendorong kelanjutan reformasi konstitusi. Kalau tidak, MPR akan semakin kehilangan eksistensi dalam praktik ketatanegaraan Indonesia.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Gagasan mengurangi wewenang MPR mengisyaratkan adanya perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. MPR tidak lagi menjadi satu-satunya lembaga yang berhak melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas politik dan pemerintahan adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan bertanggungjawab kepada rakyat. Susunan Lembaga Negara di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945 dapat diuraikan dalam daftar di bawah ini:
   a. Undang-Undang Dasar sebagai pengejewantahan dari kemauan rakyat dan merupakan manifestasi kedaulatan rakyat.
   b. MPR sebagai lembaga Negara yang terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah merupakan perwujudan dari lembaga perwakilan rakyat atau parlemen.
   c. Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga pemegang kekuasaan legislatif.
   d. Dewan Perwakilan Daerah sebagai representasi dari suara masyarakat di daerah.
   e. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dalam Negara.
   f. Pemegang kekuasaan yudikatif terdiri atas 2 badan yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

2. Pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945, konsep MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat dihapus. MPR tidak lagi memegang kekuasaan tertinggi dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. MPR tetap tidak bisa dikategorikan sebagai lembaga legislatif karena MPR tidak membuat peraturan perundang-undangan. Tetapi MPR masih bisa dikategorikan sebagai lembaga perwakilan rakyat, karena susunan anggota MPR saat ini terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum. Jika dilihat dari komposisi anggota Majelis Permusywaratan Rakyat maka MPR dapat digolongkan sebagai lembaga parlemen. Adapun dengan masih adanya kewenangan membuat Undang-Undang Dasar dan memberhentikan presiden, maka MPR dianggap sebagai institusi demokrasi perwakilan. Representasi kepentingan rakyat secara nasional dalam lembaga Dewan Perwakilan Rakyat yang dipilih melalui partai politik dan representasi Dewan Perwakilan Daerah sebagai suatu lembaga perwakilan rakyat didaerah.

B. Saran

Studi tentang MPR, terutama terkait dengan kedudukan, fungsi dan wewenangnya tetap menimbulkan suatu pertanyaan yang belum terjawab. Diperlukan suatu studi lanjutan tentang MPR terutama terkait dengan optimalisasi perannya di masa mendatang. Hal ini penting mengingat bahwa kedudukan dan

peran MPR mengalami perubahan sangat mendasar pasca UUD 1945 diubah. MPR tidak lagi menjadi lembaga superior dan berpengaruh.

Studi semacam ini, tentu saja, harus dilakukan dengan memperhatikan menit per menit berbagai perkembangan politik dan hokum Indonesia. Sebagaimana dapat dilihat, perkembangan Indonesia pasca Orde Baru sangat cepat dan berubah. Diperlukan kejelian dan ketelitian agar studi tentang MPR dan berbagai lembaga Negara lainnya memiliki kontribusi, khususnya bagi dunia akademis dan secara umum praktik politik dan hokum ketatanegaraan di Indonesia.