BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) sebagaimana telah diubah pada tahun 1999 sampai dengan 2002 merupakan satu kesatuan rangkaian perumusan hukum dasar Indonesia.

> Salah satu alasan adanya perubahan tersebut adalah Konstitusi yang ada kurang memenuhi aspirasi demokrasi, selain itu juga karena lemahnya *checks and balances* antar lembaga negara, antar pusat-daerah, atau pun antar negara dan masyarakat mengakibatkan mudahnya muncul kekuasaan yang sentralistik, yang melahirkan ketidakadilan.[1]

Bentuk nyata dari perubahan mendasar hasil amandemen UUD NRI Tahun 1945 adalah perbedaan yang substansial tentang kelembagaan negara menurut UUD NRI Tahun 1945. Hasil amandemen dengan UUD NRI Tahun 1945, terutama yang menyangkut lembaga negara, kedudukan, tugas, wewenang, hubungan kerja dan cara kerja lembaga yang bersangkutan.

> Perubahan tersebut juga mempertegas pembagian kekuasaan antar lembaga negara dengan sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*), mempertegas sistem pemerintahan Presidensial dengan meniadakan istilah kepala negara dan kepala pemerintahan, dan tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia.[2]

Suatu negara dapat dikatakan berjalan dengan baik, apabila di suatu negara tersebut terdapat suatu wilayah atau daerah teritorial yang

---

[1] A. M. Fatwa, ***Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945***, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2009, h. 1

[2] Titik Triwulan Tutik, ***Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amandemen UUD 1945***, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, h. 18

sah, yang mana didalamnya terdapat suatu pemerintahan yang sah diakui dan berdaulat, serta diberikan kekuasaan yang sah untuk mengatur para rakatnya.[3]

Kekuasaan yang sah, artinya bahwa pemerintah yang berdaulat, adalah merupakan representasi dari seluruh rakyat dan menjalankan kekuasaan atas kehendak rakyat.

> Kekuasaan adalah wewenang atas sesuatu atau untuk menentukan (memerintah, mewakili, mengurus, dan lain sebagainya) sesuatu.2 Dalam hal ini pemerintah menjalankan kekuasaan atas kehendak rakyat, artinya bahwa berdasarkan konsensus yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah disepakati bahwa rakyat memberikan wewenang kepada pemerintah untuk memerintah, mewakili dan mengurus urusan pemerintahan.[4]

Lembaga negara dalam menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara perlu dibatasi, agar tidak sewenang-wenang, tidak tumpang tindih kewenangan dan tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada satu lembaga, maka perlu adanya suatu pembagian atau pemisahan kekuasaan. Pembagian atau pemisahan kekuasaan sering di kenal dengan istilah "*Trias Politica* yaitu suatu ajaran yang mempunyai anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri dari 3 (tiga) macam kekuasaan, yaitu *Legislatif, Eksekutif* dan *Yudikatif.* Kekuasaan *Legislatif* adalah membuat undang-undang, kekuasaan *Eksekutif* adalah kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan *Yudikatif* adalah kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang

---

[3] Kaelan, ***Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Perguruan Tinggi***, Paradigma, Yogyakarta, 2017, h.78

[4] Moh. Kusnardi, ***Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia***, Sinar Bakti, Jakarta 2013, h. 171

> Konsep *Trias Politica* adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-*kekuasaan* yang sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.7 Artinya bahwa konsep *Trias Politica* dari Montesquieu yang ditulis dalam bukunya *L'esprit des lois (The Spirit of Laws)* menawarkan suatu konsep mengenai kehidupan bernegara dengan melakukan pemisahan kekuasaan yang diharapkan akan saling lepas dalam kedudukan yang sederajat, sehingga dapat saling mengendalikan dan saling mengimbangi satu sama lain (*check and balaces*), selain itu harapannya dapat membatasi kekuasaan agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada satu tangan yang nantinya akan melahirkan kesewenang-wenangan.[5]

Salah satu perubahan luas menyangkut badan perwakilan rakyat. Status Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) diubah dari organ atau alat kelengkapan negara yang dianggap sebagai lembaga tertinggi menjadi sejajar dengan alat kelengkapan negara lainnya. MPR bukan lagi satu-satunya yang menyelenggarakan sepenuhnya kedaulatan rakyat.

> Wewenang MPR pun diubah, ketentuan baru tidak mengenal GBHN yang selama ini ditetapkan MPR. MPR tidak lagi memilih Presiden dan Wakil Presiden, karena Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung melalui pemilihan umum, dan berbagai perubahan lain. Demikian pula berbagai perubahan pada DPR, misalnya wewenang membentuk undang-undang. Selain itu dibentuk pula Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai badan perwakilan tingkat pusat yang baru.[6]

Konsekuensi dari amandemen UUD NRI Tahun 1945 juga mempunyai pengaruh perubahan terhadap kedudukan MPR. Sebagaimana diketahui, UUD NRI Tahun 1945 pra amandemen, memberikan kedaulatan di tangan MPR yang juga dijadikan sebagai lembaga tertinggi negara. Lembaga ini memiliki wewenang dan fungsi yang sangat besar dan menentukan, diantaranya :

---

[5] Efi Yulistyowati, ***Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia : Studi Komparatif Atas Undang–Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Dan Sesudah Amandemen***, Jurnal Dinamika Sosial Budaya, Volume 18, Nomor 2, Desember 2016, h.330.

[6] Bagir Manan, ***DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*****,** FH UII Press, Yogyakarta, 2014, h.3.

1. Mengubah dan menetapkan undang-undang dasar;
2. Melantik Presiden dan wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum dalam sidang paripurna MPR;
3. 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 paripuma MPR;
4. Melantik wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya;
5. 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;
6. 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;
7. Menetapkan peraturan tata tertib dan kode etik MPR.[7]

Indonesia sebelum amandemen UUD NRI Tahun 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.

> 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 V/MPR/1998 yang memberikan kekuasaan tidak

[7] ***Ibid***, h.13.

> terbatas kepada Presiden dalam rangka penyuksesan dan pengamanan pembangunan nasional.[8]

Melihat kenyataan itulah, pada tahun 2001, MPR yang tengah mengadakan amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 sepakat untuk mengubah Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 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.

Perubahan tersebut tentu saja berimplikasi pada perubahan wewenang. Adanya perubahan tersebut menyebabkan wewenang MPR menjadi berkurang, misalnya tidak lagi berhak memilih Presiden dan Wakil Presiden karena sudah dipilih langsung oleh rakyat. 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.[9]

---

[8] Ni’matul Huda, ***Hukum Tata Negara, Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Konstitusi Indonesia,*** PSH UII dan Gama Media, Yogyakarta, 2014, h.71.

[9]Bagir Manan, ***Op.Cit***, h.74.

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 politik dan pemerintahan yang lain. Selain itu MPR memiliki kedudukan yang setara dengan lembaga negara lain seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Lembaga Kepresidenan (Presiden dan Wakil Presiden), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

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.[10]

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. Berdasarkan latar belakang di atas penulis tertarik untuk meneliti dan membahas kedudukan tugas dan wewenang MPR sebelum dan sesudah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

---

[10] ***Ibid*** h.75.

1945 dengan mengangkat judul **"Implikasi Kedudukan, Tugas dan Wewenang MPR Sebelum dan Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".**

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penyusunan skripsi ini adalah :

1. Bagaimana perbedaan/perubahan kedudukan, tugas dan wewenang MPR sebelum dan pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ?
2. Bagaimana kedudukan tugas dan wewenang MPR sesudah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ?
3. Bagaimana implikasi atas kedudukan tugas dan wewenang MPR sebelum dan pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dalam penulisan skripsi ini dimaksudkan adalah sebagai berikut:

1. Untuk menjelaskan perbedaan/perubahan kedudukan kedudukan, tugas dan wewenang MPR sebelum dan pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Untuk menjelaskan kedudukan tugas dan wewenang MPR sessudah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3. Untuk menjelaskan implikasi atas kedudukan tugas dan wewenang MPR sebelum dan pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penulisan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Secara teoritis untuk menambah dan memperluas ilmu pengetahuan dan memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum khususnya tentang kedudukan tugas dan wewenang MPR sebelum dan pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Secara praktis memberikan informasi tentang kedudukan tugas dan wewenang MPR sebelum dan pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

E. Definisi Operasional.

Definisi operasional dalam penelitian ini adalah :

1. Kedudukan berarti status, baik untuk sesorang, tempat, maupun benda. Kamus Besar Bahasa Indonesia kedudukan sering dibedakan antara pengertian kedudukan (status) dan kedudukan sosial (sosial status).[11] Kedudukan diartikan sebagai tempat atau posisi seseorang dalam suatu kelompok sosial, sedangkan kedudukan sosial adalah tempat seseorang dalam lingkungan pergaulannya, serta hak dan

[11] WJS. Poerwadarminta, ***Kamus Umum Bahasa Indonesia***, PN. Balai Pustaka, 2014, h.162.

kewajiban. Kedua istilah tersebut memiliki arti yang sama serta digambarkan dengan kedudukan (status) saja. Kedudukan juga dapat diartikan sebagai posisi jabatan seseorang dalam memiliki sebuah kekuasaan. Dimana orang yang memiliki kekuasaan dapat mempengaruhi kedudukan atau statusnya di tempat tingglnya tersebut.

2. Tugas adalah hal-hal yang harus bahkan wajib dikerjakan oleh seorang anggota organisasi atau pegawai dalam suatu instansi secara rutin sesuai rutin dengan kemampuan yang dimilikinya untuk menyelesaikan program yang telah dibuat berdasarkan tujuan, visi dan misi suatu organisasi.[12]
3. Wewenang adalah sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan berasal dari kekuasaan legislate (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administrative. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.[13]
4. MPR adalah lembaga legislatif bikameral yang merupakan salah satu lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Keanggotaan MPR diresmikan dengan keputusan Presiden. Sebelum reformasi, MPR terdiri atas anggota DPR, utusan

---

[12] ***Ibid***, h. 438.

[13] Prajudi Atmosudirjo, ***Hukum Administrasi Negara***, Jakarta, Ghalia Indonesia, 2015, h.78

daerah, dan utusan golongan, menurut aturan yang ditetapkan undang-undang.[14]

5. Amandemen adalah mengubah atau mengadakan perubahan. Istilah amandemen sebenarnya merupakan hak, yaitu hak parlemen untuk mengubah atau mengusulkan perubahan rancangan undang-undang. Perkembangan selanjutnya muncul istilah amandemen UUD yang artinya perubahan UUD. Isti1ah perubahan konstitusi itu sendiri mencakup dua pengertian yaitu amandemen kontitusi *(constitutional amendment)* dan pembaruan konstitusi *(constitutional reform)*.[15]
6. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah konstitusi Republik Indonesia. Dalam bentuknya yang dikenal pada saat ini, UUD 1945 mulai berlaku pada tanggal 5 Juli 1949, dan telah diamandemen sebanyak empat kali setelahnya.

---

[14] Titik Triwulan Tutik, ***Op.Cit***, h.17.

[15]Taufiqurrahman Syahuri, ***Hukum Konstitusi, Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia Serta Perbandingannya dengan Negara Lain di Dunia***. Ghalia Indonesia, Bogor, 2014, h.53.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat

Perubahan UUD 1945 telah menyebabkan terjadinya pergeseran sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satunya terjadi pergeseran paradigma kelembagaan negara. Menurut UUD NRI Tahun 1945, semua lembaga negara yang diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kedudukannya sejajar. Perubahan kedudukan lembaga-lembaga negara mempunyai konsekuensi pula pada tugas dan wewenang serta cara pengisian keanggotaan masing-masing lembaga negara.

> Masa jabatan anggota MPR adalah 5 tahun, dan berakhir bersamaan pada saat anggota MPR yang baru mengucapkan sumpah/janji. Anggota MPR sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam sidang paripurna MPR. Anggota MPR yang berhalangan mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama, mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pimpinan MPR.[16]

UUD 1945 setelah amandemen tidak menempatkan MPR sebagai lembaga negara tertinggi, tetapi sejajar atau sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya. MPR juga bukan lagi sebagai pelaku penuh kedaulatan rakyat, dan kewenangannya sangat terbatas. Perubahan lembaga MPR terjadi pula pada keanggotaannya.

---

[16] Widayati, ***Rekonstruksi Kelembagaan MPR,*** Prosiding Seminar Nasional, Jakarta, 2016, h.45.

Sebelum UUD 1945 diamandemen, anggota MPR terdiri dari anggota DPR ditambah utusan daerah dan utusan golongan. Komposisi MPR yang demikian itu menurut Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Dasar 1945 dimaksudkan supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam majelis, sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat.

UUD 1945 setelah amandemen mengubah keanggotaan MPR. Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Tidak ada lagi anggota MPR yang berasal dari utusan golongan. Keanggotaan MPR saat sekarang ini belum mewakili seluruh elemen masyarakat, karena meskipun anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, dalam kenyataannya mereka yang mewakili daerah dengan menjadi anggota DPD sebagian dari mereka sebelumnya aktif di partai politik dan pernah menjadi anggota DPR yang diusung oleh partai politik tertentu. Masih terdapat golongan masyarakat yang belum terwakili dalam keanggotaan MPR. Golongan tersebut misalnya golongan masyarakat dari unsur keagamaan, kesatuan masyarakat hukum adat, dan masyarakat yang mempunyai aspirasi tertentu.

Selain keanggotaannya yang berubah, cara MPR dalam mengambil keputusan juga berubah. MPR sebagai lembaga permusyawaratan, seharusnya melakukan musyawarah dalam setiap pengambilan keputusannya. Pengambilan keputusan dengan cara musyawarah saat

sekarang ini sudah tidak terlihat lagi pada lembaga MPR. Setiap keputusan selalu dilakulan dengan cara voting atau pemungutan suara. Hal ini juga tidak sesuai dengan semangat sila ke empat Pancasila yaitu permusyawaratan/perwakilan. Oleh karena itu, perlu dilakukan rekonstruksi kelembagaan MPR agar selaras dengan semangat para pendiri bangsa ketika menggagas adanya lembaga MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

2. Kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD yang seluruhnya dipilih melalui pemilu. Anggota DPR dipilih berdasarkan jumlah suara, anggota DPD dipilih dari tiap-tiap provinsi dengan jumlah anggota DPD tiap provinsi sama. Jumlah anggota DPD seluruhnya tidak lebih dari 1/3 (sepertiga) anggota DPR. Keanggotaan MPR terlihat bahwa DPR mempunyai kewenangan yang lebih luas dibandingkan dengan kewenangan DPD. Sebagai wakil daerah, DPD tidak mempunyai kewenangan yang cukup signifikan. DPD tidak lebih hanya sebagai pelengkap dan formalitas saja

Mensejajarkan DPR dan DPD dalam MPR maka perlu membangun sistem bikameral yang efektif, artinya terjadi *check and balances* antara DPR dan DPD dalam melaksanakan tugas dan wewenang masing-masing. Dalam system parlemen bikameral, kata kuncinya adalah saling kontrol diantara majelis tinggi dan majelis rendah untuk menimbulkan keseimbangan politik di dalam parlemen itu sendiri karena *check and*

balances itu tidak hanya terjadi antara legislatif dan eksekutif, tetapi di dalam tubuh legislatif itu sendiri. Oleh karena itu diperlukan penguatan peran dan fungsi DPD, agar tercipta sistem *check and balances* dalam kamar di MPR.

Untuk memperbaiki konstruksi MPR tidak sekedar melihat fungsi DPR dan DPD saja, tetapi juga perlu membahas mengenai sistem parlemennya. Jika kebanyakan negara sistem parlemennya adalah *unikameral* (sistem parlemen satu kamar) atau *bicameral* (sistem parlemen dua kamar), maka untuk parlemen Indonesia ada yang berpendapat sistemnya adalah *bikameral,* dan ada pula yang berpendapat sistemnya *tricameral* (sistem parlemen tiga kamar)

> Sistem parlemen Indonesia dikatakan trikameral karena MPR merupakan lembaga negara yang berdiri sendiri dan bersifat permanen. Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD menentukan bahwa anggota MPR mengucapkan sumpah tersendiri yang terpisah dengan sumpah anggota DPR atau anggota DPD. Anggota MPR memiliki Tata Tertib dan memiliki hak-hak protokoler serta hak keuangan dan administratif.Sebagai lembaga yang berdiri sendiri, MPR mempunyai alat kelengkapan tersendiri yaitu Pimpinan MPR dan panitia *Ad Hoc* MPR. Parlemen di dalam sebuah negara biasanya mempunyai kedudukan yang tinggi dan mempunyai kewenangan yang tinggi pula. Inggris misalnya, parlemennya mempunyai kedudukan yang tinggi (*the supremacy of parliament*) dan mempunyai kekuasaan yang tinggi pula. Dalam sistem politik Inggris, kedaulatan dipusatkan pada satu lembaga negara yang mempunyai kedudukan tertinggi yaitu parlemen.[17]

Sistem pemerintahan Indonesia sebelum dilakukan perubahan UUD 1945 hampir menyerupai sistem pemerintahan Inggris yaitu sistem

---

[17] R. M. Ananda B. Kusuma, ***Sistem Pemerintahan Indonesia, dalam Jurnal Konstitusi***, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2014, h.42.

parlementer dalam menempatkan kedaulatan rakyat pada satu lembaga negara tertinggi yaitu MPR. Perbedaan dengan sistem pemerintahan di Inggris, jika Inggris menganut *fusion of power* dengan memusatkan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan judikatif pada parlemen, MPR di Indonesia tidak mengandung unsur eksekutif dan judikatif.

> Sistem pemerintahan Indonesia setelah amandemen UUD 1945 tampaknya cenderung meniru sistem pemerintahan Amerika Serikat, akan tetapi tidak menirunya secara konsisten. UUD 1945 setelah amandemen ingin menerapkan *separation of power* sebagaimana sistem Amerika Serikat, tetapi di dalam prakteknya *separation of power* itu tidak dilakukan. Dalam sistem Amerika Serikat, kekuasaan membuat Undang-Undang atau kekuasaan legislatif dijalankan oleh Konggres. Presiden Amerika Serikat tidak ikut campur dalam pembentukan Undang-Undang, hanya Presiden mempunyai hak untuk memveto Undang-Undang. [18]

Kekuasaan membuat Undang-Undang dalam sistem pemerintahan Indonesia, tidak hanya dijalankan oleh lembaga perwakilan (DPR), tetapi harus mendapat persetujuan bersama Presiden, artinya negara Indonesia tidak konsisten menjalankan *separation of power* karena Presiden masih ikut serta dalam pembuatan Undang-Undang.

Berdasarkan dari sistem parlemen di negara-negara lain semestinya Indonesia tidak meniru sistem parlemen negara lain, tetapi kita perlu menyusun sistem parlemen sendiri dengan ciri khas Indonesia. Meskipun dalam menyusun sistem parlemen sendiri kita juga belajar dari pengalaman negara-negara lain. Dalam melakukan rekonstruksi terhadap Lembaga MPR dapat ditawarkan alternatif-alternatif sebagai berikut:

---

[18] Moh. Mahfud MD, ***Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia***, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta, 2011, h.81.

alternatif pertama, agar keanggotaan MPR lebih representatif, maka anggota MPR selain dari anggota DPR dan anggota DPD perlu ditambahkan anggota MPR dari elemen masyarakat lain, misalnya unsur utusan golongan dihidupkan lagi, agar seluruh elemen masyarakat mempunyai wakil di parlemen.

> Menurut Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (PBNU) merasa penting untuk kembali menghidupkan Utusan Golongan dalam susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). PBNU merasa penting untuk mendorong terjadinya tambahan atau kembali ke adanya utusan golongan karena hari-hari ini sepertinya kita terjebak pada demokrasi angka-angka dimana tidak ada atau kecil keterwakilan yang ada di Parlemen baik DPD, DPR yang mewakili aspirasi kelompok minoritas sehingga perlu dipikirkan kembali adanya utusan golongan. [19]

Keanggotaan MPR saat sekarang ini belum mewakili seluruh elemen masyarakat, karena meskipun anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, dalam kenyataannya mereka yang mewakili daerah dengan menjadi anggota DPD sebagian dari mereka sebelumnya aktif di partai politik dan pernah menjadi anggota DPR yang diusung oleh partai politik tertentu. Masih terdapat golongan masyarakat yang belum terwakili dalam keanggotaan MPR.

Golongan masyarakat yang belum terwakili tersebut misalnya golongan masyarakat dari unsur keagamaan, kesatuan masyarakat hukum adat, dan masyarakat yang mempunyai aspirasi tertentu.

> Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Bambang Soesatyo menyinggung wacana menghidupkan kembali utusan golongan di MPR. Keberadaan utusan golongan diklaim membuat MPR lebih

---

[19]Abdul Rochim, “Amandemen UUD 45 PBNU Usul Utusan Golongan Dihidupkan Kembali”, melalui *https://nasional.sindonews.com,* diakses 20 Juni 2022.

> inklusif. Sejumlah pihak berpendapat utusan golongan dapat memperjuangkan kepentingan masyarakat yang tidak terwakili partai politik. Utusan golongan berangkat dari prinsip keadilan multikulturalisme yang mengakui adanya perbedaan-perbedaan golongan dalam masyarakat.[20]

Golongan masyarakat yang akan mempunyai wakil di MPR tersebut keberadaannya tidak bertentangan dengan Pancasila, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta tidak terafiliasi oleh partai politik tertentu.

B. Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

1. Periode Sebelum Kemerdekaan Indonesia

MPR merupakan salah satu lembaga negara utama dalam sistem ketatanegaran Indonesia yang diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945 disamping lembaga-lembaga negara lain. Sebelum UUD 1945 diamandemen, MPR berkedudukan sebagai Lembaga tertinggi negara, sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, dan kekuasaannya tidak terbatas.

> Keberadaan MPR tidak terlepas dari teori kedaulatan rakyat yang menjadi pilihan bangsa Indonesia merdeka. Sidang kedua BPUPKI, Muhammad Yamin menyampaikan bahwa di dalam UUD yang akan disusun nanti, di hadapan Kepala Negara dan Wakil Kepala Negara ada sebuah Majelis Permusyawaratan untuk seluruh rakyat Indonesia, yang menjadi kekuasaan yang setinggi-tingginya dalam Republik Indonesia merdeka dan yang akan duduk dalam Majelis Permusyawaratan merupakan perwakilan dari seluruh rakyat, yang terdiri dari wakil-wakil daerah, wakil golongan, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Sebagai wakil dari seluruh rakyat, maka

---

[20]Bambang Soesatyo, “Wacara Menghidupan Utusan Golongan Perlu Dielaborasi”, melalui *https://www.medcom.id/nasional/politik*, diakses 20 Juni 2022.

> Presidenpun bertanggung jawab kepada Majelis ini.2 Rapat Panitia Perancang Undang-Undang Dasar tanggal 13 Juli 1945 menghasilkan sebuah Rancangan Undang-Undang Dasar yang mengakomodir keberadaan MPR usulan Muh Yamin.[21]

Rapat BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 untuk melanjutkan pembahasan Rancangan Undang-Undang Dasar, Soepomo mengusulkan sebuah rumusan kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sebagai penjelmaan seluruh rakyat, yang anggotanya terdiri atas seluruh wakil rakyat, wakil daerah, dan wakil golongan, Majelis berwenang mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Presiden. Konsepsi MPR ini kemudian disahkan oleh BPUPKI pada tanggal 16 Juli 1945 yang mengesahkan Rancangan Undang-Undang Dasar menjadi Undang-Undang Dasar yang disetujui secara bulat oleh seluruh anggota rapat yang hadir.

2. Periode 1945-1949 (berlakunya UUD 1945 pertama)

Tanggal 17 Agustus 1945, Soekarno-Hatta atas nama bangsa Indonesia, memproklamasikan kemerdekaan Indonesia, dengan membacakan teks proklamasi. Setelah Indonesia merdeka dan telah mempunyai Undang-Undang Dasar, Lembaga-lembaga negara belum dibentuk, begitu pula dengan lembaga MPR.

Menghindari kekosongan kekuasaan, Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 dipergunakan sebagai dasar hukum pembentukan Komite Nasional. Ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar

---

[21] Sekretariat Negara Republik Indonesia, ***Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945***, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998, h.201.

1945 menyebutkan: sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional. Melaksanakan ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945, pada tanggal 29 Agustus 1945 dibentuk Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang merupakan badan pembantu Presiden.

Berdasarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X (eks) tanggal 16 Oktober 1945, “bahwa Komite Nasional Indonesia Pusat, sebelum terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat diserahi kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara, serta pekerjaan Komite Nasional Indonesia Pusat sehari-hari berhubung dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih di antara mereka dan yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Indonesia Pusat.”5 Dengan demikian, pada awal berlakunya UUD 1945, sejarah terbentuknya lembaga MPR dimulai, yaitu terbentuknya KNIP sebagai embrio MPR.

3. Periode 1949-1950 (Masa Berlakunya Konstitusi RIS 1949)

Sejarah ketatanegaraan Indonesia menunjukkan bahwa selama periode pertama berlakunya UUD 1945, MPR belum juga terbentuk sampai digantinya UUD 1945 dengan Konstitusi RIS 1949. Konstitusi RIS 1949 tidak diatur/tidak dikenal Lembaga MPR dalam konfigurasi ketatanegaraan Indonesia, tetapi yang ada adalah konstituante. Lembaga ini mempunyai kewenangan yang sama seperti MPR di dalam UUD 1945,

yaitu menetapkan konstitusi. Konstituante diberikan kewenangan oleh Konstitusi RIS untuk bersama-sama dengan pemerintah secepatnya menetapkan Konstitusi yang akan menggantikan konstitusi sementara ini.

Konstitusi RIS 1949 belum berlaku efektif sampai digantikan dengan UUDS 1950. Di dalam UUDS 1950 tidak diatur mengenai lembaga MPR. Alat perlengkapan negara menurut Pasal 44 Undang-Undang Dasar Sementara 1950 adalah: Presiden dan Wakil Presiden, Menteri-menteri, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, dan Dewan Pengawas Keuangan.

Sebagai pengganti lembaga MPR, khusus untuk menjalankan fungsi pembuatan Undang-Undang Dasar, dibentuk Lembaga Konstituante yang dipisahkan dari fungsi legislatif untuk membuat undang-undang yang biasa.[22]

4. Periode 1959-1966 (setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959, masa berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 kedua pada Orde Lama)

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dikeluarkan karena pemerintah menganggap Konstituante telah gagal menyusun undang-undang dasar. Isi Dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah sebagai berikut: menetapkan pembubaran Konstituante, menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 berlaku lagi, pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah

---

[22] Jimly Asshiddiqie, ***Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM****,* Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2016, h.19

dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan serta pembentukan Dewan Pertimbangan Agung Sementara, akan diselenggarakan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.

Untuk melaksanakan pembentukan MPRS sebagaimana diperintahkan oleh Dekrit Presiden tersebut, pada tanggal 22 Juli 1959 Presiden mengeluarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 yang mengatur pembentukan MPRS sebagai berikut: MPRS terdiri atas anggota DPR Gotong Royong ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah (Daerah Swatantra Tingkat I) dan golongan-golongan (Golongan Karya).

> Pengangkatan anggota MPRS dari utusan-utusan daerah, DPRD mengajukan calon-calon kepada Presiden dalam jumlah sebanyak-banyaknya dua kali jatah yang ditentukan untuk daerah itu. Bila belum ada DPRD, maka Kepala Daerah Tingkat I mengajukan calon-calon itu dengan memperhatikan pertimbangan instansi-instansi sipil dan militer, organisasi-organisasi rakyat dan tokoh-tokoh di daerahnya.[23]

Wakil-wakil golongan-golongan terdiri dari: Golongan Tani, Golongan Buruh/Pegawai Negeri, Golongan Pengusaha Nasional, Golongan Koperasi, Golongan Angkatan “45, Golongan Angkatan Bersenjata, Golongan Veteran, Golongan Alim Ulama, Golongan Pemuda, Golongan Wanita, Golongan Seniman, Golongan Wartawan, dan Golongan Cendekiawan/Pendidik. Selanjutnya Presiden dapat menetapkan golongan-golongan karya lain maupun merubah jumlah wakil masing-masing golongan karya tersebut.

---

[23] Ismail Suny, ***Pergeseran Kekuasaan Eksekutif***, Aksara Baru, Jakarta, 2017, h.228

5. Periode 1966-1998 (berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 ketiga, Orde Baru)

Pemerintahan Orde Baru ditandai dengan lahirnya Supersemar tahun 1966. Lembaga-lembaga negara yang dibentuk masih bersifat sementara. Pembentukan Lembaga MPRS tidak dilakukan melalui pemilu, tetapi MPRS memposisikan diri sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945, yaitu sebagai pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat.

> Cara pengisian keanggotaan MPR dilakukan melalui tiga cara yaitu melalui pemilu, melalui pemilihan bertingkat, dan melalui pengangkatan atau penunjukan. Cara pengisian keanggotaan MPR melalui pemilu dilaksanakan untuk mengisi sebagian kursi di DPR, yang keanggotaannya berasal dari organisasi peserta pemilu, karena ada sebagian anggota DPR yang pengisiannya dengan cara pengangkatan.[24]

Cara pengisian melalui pemilihan bertingkat dilakukan untuk mengisi sebagian anggota MPR yang berasal dari Utusan Daerah.12 Anggota MPR dari Utusan Daerah dipilih oleh DPRD Tingkat I, sedangkan DPRD pengisian keanggotaaanya dilakukan dengan cara pemilu sedangkan cara pengisian anggota MPR melalui pengangkatan atau penunjukan dilakukan, baik untuk mengisi sebagian kursi di DPR yang anggotanya berasal dari Golkar ABRI maupun untuk mengisi sebagian kursi di MPR dari Golkar ABRI.

Pengangkatan atau penunjukan juga dilaksanakan untuk pengisian anggota-anggota MPR yang berasal dari Utusan Daerah serta seluruh Utusan Golongan-golongan. Untuk utusan golongan, Penjelasan Pasal 2

---

[24] Eddy Purnama, ***Negara Kedaulatan Rakyat, Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara lain***, Nusamedia, Bandung, 2017, h.186

UUD 1945 menentukan bahwa yang disebut “golongan-golongan” ialah badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja, dan lain-lain badan kolektif.

> Berhubung dengan anjuran mengadakan sistem koperasi dalam ekonomi, maka ayat ini mengingat akan adanya golongan-golongan dalam badan-badan ekonomi.” Penjelasan ini sebenarnya mengandung maksud bahwa utusan golongan dibatasi pada badan-badan kolektif di bidang ekonomi. Tetapi praktek masa pemerintahan Orde Baru, pengertian golongan diperluas dengan maksud untuk memperbesar dukungan politik kepada penguasa. Cara pengisian utusan golongan mudah menimbulkan kolusi politik antara golongan yang diangkat dengan Presiden sebagai pihak yang mengangkat. Memberi wewenang kepada Presiden mengangkat utusan golongan, membuka peluang penyalahgunaan wewenang. Presiden hanya akan mengangkat golongan hanya untuk menyokong Presiden atau politik Presiden.[25]

MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat dan sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, ditempatkan sebagai lembaga tertinggi negara yang kemudian mendistribusikan kedaulatan rakyat tersebut kepada lembaga-lembaga tinggi negara. Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara ini dipertahankan selama masa pemerintahan Orde Baru.

6. Periode 1999-2004 (Awal Reformasi)

Pada awal reformasi, sebelum amandemen UUD 1945, MPR hasil pemilihan umum tahun 1999 masih berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR ditambah dengan Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Utusan Daerah adalah tokoh masyarakat yang dianggap dapat membawakan kepentingan rakyat yang ada di daerahnya, yang mengetahui dan mempunyai wawasan serta

---

[25] Bagir Manan, ***Op.Cit***, h.72

tinjauan yang menyeluruh mengenai persoalan negara pada umumnya, dan yang dipilih oleh DPRD I dalam Rapat Paripurna untuk menjadi anggota MPR mewakili daerahnya.

> Utusan Golongan adalah mereka yang berasal dari organisasi atau badan yang bersifat nasional, mandiri, dan tidak menjadi bagian dari suatu partai politik serta yang kurang atau tidak terwakili secara proporsional di DPR dan terdiri atas golongan ekonomi, agama, sosial, budaya, ilmuwan, dan badan-badan kolektif lainnya.[26]

C. Rekonstruksi Kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Negara yang menganut sistem bikameral terdapat dua badan yang bertemu dalam parlemennya, yang terdiri dari majelis tinggi dan majelis rendah. Kriteria yang biasa digunakan untuk menentukan keanggotaan majelis tinggi adalah perwakilan atas kewilayahan atau teritorial, kelas atau kelompok sosial, kelompok fungsional, entitas etnis, dan lain-lain sebagaimana dikehendaki oleh rakyat yang dituangkan dalam konstitusi. Anggota majelis rendah dipilih dan/atau mewakili rakyat berdasarkan jumlah atau proporsi politik penduduk. [27]

> Anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD yang seluruhnya dipilih melalui pemilu. Anggota DPR dipilih berdasarkan jumlah suara, anggota DPD dipilih dari tiap-tiap provinsi dengan jumlah anggota DPD tiap provinsi sama. Jumlah anggota DPD seluruhnya tidak lebih dari 1/3 (sepertiga) anggota DPR.[28]

Keanggotaan MPR di dalamnya terlihat bahwa DPR mempunyai kewenangan yang lebih luas dibandingkan dengan kewenangan DPD. Sebagai wakil daerah, DPD tidak mempunyai kewenangan yang cukup signifikan. DPD tidak lebih hanya sebagai pelengkap dan formalitas saja.

---

[26] Eddy Purnama, ***Op.Cit***, h.185..
[27] ***Ibid***, h.186.
[28] Bagir Manan, ***Op.Cit***, h.62.

Untuk mensejajarkan DPR dan DPD dalam MPR maka perlu membangun sistem bikameral yang efektif, artinya terjadi *check and balances*antara DPR dan DPD dalam melaksanakan tugas dan wewenang masing-masing.

Sistem parlemen bikameral, kata kuncinya adalah saling kontrol diantara majelis tinggi dan majelis rendah untuk menimbulkan keseimbangan politik di dalam parlemen itu sendiri karena *check andbalances* itu tidak hanya terjadi antara legislatif dan eksekutif, tetapi di dalam tubuh legislatif itu sendiri sehingga diperlukan penguatan peran dan fungsi DPD, agar tercipta sistem *check and balances* dalam kamar di MPR.

Memperbaiki konstruksi MPR tidak sekedar melihat fungsi DPR dan DPD saja, tetapi juga perlu membahas mengenai sistem parlemennya. Jika kebanyakan negara sistem parlemennya adalah unikameral atau bikameral, maka untuk parlemen Indonesia ada yang berpendapat sistemnya adalah bikameral, dan ada pula yang berpendapat sistemnya trikameral.

> Sistem parlemen Indonesia dikatakan trikameral karena MPR merupakan lembaga negara yang berdiri sendiri dan bersifat permanen. Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD menentukan bahwa anggota MPR mengucapkan sumpah tersendiri yang terpisah dengan sumpah anggota DPR atau anggota DPD. Anggota MPR memiliki Tata Tertib dan memiliki hak-hak protokoler serta hak keuangan dan administratif.Sebagai lembaga yang berdiri sendiri, MPR mempunyai alat kelengkapan tersendiri yaitu Pimpinan MPR dan panitia *Ad Hoc* MPR.[29]

---

[29] ***Ibid***, h.67.

Parlemen di dalam sebuah negara biasanya mempunyai kedudukan yang tinggi dan mempunyai kewenangan yang tinggi pula. Inggris misalnya, parlemennya mempunyai kedudukan yang tinggi (*the supremacy of parliament*) dan mempunyai kekuasaan yang tinggi pula. Dalam sistem politik Inggris, kedaulatan dipusatkan pada satu lembaga negara yang mempunyai kedudukan tertinggi yaitu parlemen.

Sistem pemerintahan Indonesia sebelum dilakukan perubahan UUD NRI Tahun 1945 hampir menyerupai sistem pemerintahan Inggris dalam menempatkan kedaulatan rakyat pada satu lembaga negara tertinggi yaitu MPR. Perbedaan dengan sistem pemerintahan di Inggris, jika Inggris menganut *fusion of power* dengan memusatkan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan judikatif pada parlemen, MPR di Indonesia tidak mengandung unsur eksekutif dan judikatif.

Sistem pemerintahan Indonesia setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945 tampaknya cenderung meniru sistem pemerintahan Amerika Serikat, akan tetapi tidak menirunya secara konsisten. UUD NRI Tahun 1945 setelah amandemen ingin menerapkan *separation of power* sebagaimana sistem Amerika Serikat, tetapi di dalam prakteknya *separation of power* itu tidak dilakukan. Dalam sistem Amerika Serikat, kekuasaan membuat Undang-Undang atau kekuasaan legislatif dijalankan oleh Konggres. Presiden Amerika Serikat tidak ikut campur dalam pembentukan Undang-Undang, hanya Presiden mempunyai hak untuk memveto Undang-Undang.

Sistem pemerintahan Indonesia, kekuasaan membuat Undang-Undang tidak hanya dijalankan oleh lembaga perwakilan, tetapi harus mendapat persetujuan bersama Presiden, artinya negara Indonesia tidak konsisten menjalankan *separation of power* karena Presiden masih ikut serta dalam pembuatan Undang-Undang.

Berdasarkan dari sistem parlemen di negara-negara lain semestinya kita tidak meniru sistem parlemen negara lain, tetapi kita perlu menyusun sistem parlemen sendiri dengan ciri khas Indonesia. Meskipun dalam menyusun sistem parlemen sendiri juga belajar dari pengalaman negara-negara lain. Dalam melakukan rekonstruksi terhadap lembaga MPR dapat ditawarkan alternatif-alternatif sebagai berikut: alternatif pertama, agar keanggotaan MPR lebih representatif, maka anggota MPR selain dari anggota DPR dan anggota DPD perlu ditambahkan anggota MPR dari elemen masyarakat lain, misalnya unsur utusan golongan dihidupkan lagi, agar seluruh elemen masyarakat mempunyai wakil di parlemen.

Penambahan unsur utusan golongan ini sesuai dengan semangat para pendiri bangsa ketika menyusun Undang-Undang Dasar. Dalam sidang BPUPKI tanggal 11 Juli 1945, Muhammad Yamin menyatakan bahwa “Majelis Permusyawaratan diduduki oleh wakil-wakil daerah, dan wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak. Wakil-wakil daerah sangat perlu karena Indonesia yang terdiri atas beberapa daerah,

wakil-wakilnya tidak menurut banyaknya penduduk dalam daerah saja, melainkan pula dengan melihat keadaan daerah, maka diadakanlah wakil untuk mewakili daerah dalam permusyawaratan.

Demikian pula dalam Majelis duduk wakil-wakil golongan rakyat. Pendapat Muhammad Yamin mengenai keanggotaan Majelis Permusyawaratan dipertegas oleh Soepomo dalam sidang BPUPKI yang diselenggarakan pada tanggal 15 Juli 1945. Dalam sidang BPUPKI tersebut Soepomo menyatakan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat harus terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan. Seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat sehingga majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan rakyat.”

Keanggotaan MPR saat sekarang ini belum mewakili seluruh elemen masyarakat, karena meskipun anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, dalam kenyataannya mereka yang mewakili daerah dengan menjadi anggota DPD sebagian dari mereka sebelumnya aktif di partai politik dan pernah menjadi anggota DPR yang diusung oleh partai politik tertentu. Masih terdapat golongan masyarakat yang belum terwakili dalam keanggotaan MPR.

Golongan masyarakat yang belum terwakili tersebut misalnya golongan masyarakat dari unsur keagamaan, kesatuan masyarakat

hukum adat, dan masyarakat yang mempunyai aspirasi tertentu. Golongan masyarakat yang akan mempunyai wakil di MPR tersebut keberadaannya tidak bertentangan dengan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta tidak terafiliasi oleh partai politik tertentu.

Rekonstruksi lembaga MPR juga perlu dilakukan kaitannya dengan pengambilan keputusan dalam persidangan MPR. Selama ini, pengambilan keputusan persidangan MPR hampir selalu dilakukan dengan voting. Musyawarah yang menjadi semangat para pendiri bangsa ketika membahas lembaga MPR, saat sekarang ini sudah ditinggalkan. Padahal MPR merupakan lembaga permusyawaratan, sehingga seharusnya setiap pengambilan keputusan dilakukan dengan cara musyawarah.

Semangat pengambilan keputusan dengan musyawarah muncul ketika BPUPKI mengadakan sidang pertama yang diselenggarakan pada tanggal 29 Mei 1945 yang membicarakan mengenai dasar negara Indonesia. Dalam sidang tersebut Muhammad Yamin menyatakan bahwa “berdasarkan Al-Qur’an Surat Assyura ayat 8 yang artinya, segala urusan mereka dimusyawarahkan. Musyawarah menjadi kekuatan, karena membuka kesempatan kepada orang yang berkepentingan membesarkan tanggung jawab warga negara, dan menimbulkan kewajiban yang tidak mengikat hati.

Tiga hal dasar permusyawaratan itu memberi kemajuan kepada umat yang hidup dalam negara yang dilindungi oleh kebesaran ke-Tuhanan yaitu :

1. Karena dengan dasar musyawarah itu manusia memperhalus perjuangannya dan bekerja di atas jalan ke-Tuhanan dengan membuka pikiran dalam permusyawaratan sesama manusia.
2. Permusyawaratan, maka negara tidaklah dipikul oleh seorang manusia atau pikiran yang berputar dalam otak sebuah kepala, melainkan dipangku oleh segala golongan.
3. Permusyawaratan mengecilkan atau menghilangkan kekhilafan pendirian atau kelakuan orang-seorang, permusyawaratan membawa negara kepada tindakan yang betul dan menghilangkan segala kesesatan. [30]

Pengambilan keputusan dengan cara musyawarah diperlukan agar tidak terjadi demokrasi yang mau menang sendiri. Dengan bermusyawarah segala perbedaan yang ada dapat dicarikan jalan tengahnya, sehingga keputusan itu dapat diterima oleh semua pihak. Pengambilan suara dengan cara voting akan menimbulkan konflik yang berkepanjangan, karena masing-masing pihak masih tetap pada pendiriannya.

---

[30] Imam Syaukani dan Ahsin Thohari, ***Dasar-Dasar Politik Hukum***, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, h.82.