

EKSISTENSI MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA PASCA PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR REPUBLIK INDONESIA 1945

Rusnan¹

Fakultas Hukum Universitas Mataram

ABSTRAK

Sebelum terjadinya reformasi, kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) yang diberikan oleh UUD 1945 sangatlah besar, sehingga terjadi sentral kekuasaan berada pada MPR, hal itu mencerminkan tidak adanya *checks and balances* diantara struktur kelembagaan negara yang menjadi penggerak sebuah demokrasi. Munculnya semangat reformasi, mulai ada keinginan untuk melakukan restrukturisasi terhadap Lembaga-lembaga Negara, terutama adalah MPR. Dengan tujuan bagaimana tugas dan wewenang MPR tersebut dapat diminimalisir atau perlu untuk lebih dibatasi. Dengan begitu dapat dicapai suasana demokratis dan mengedepankan *checks and balances* serta kedaulat rakyat dikembalikan sepenuhnya ke tangan rakyat. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa wewenang MPR menurut UUD 1945 baru, MPR diubah dari lembaga tertinggi negara menjadi sejajar dengan lembaga negara lainnya (DPR, DPD, Presiden, BPK dan Lembaga Kehakiman, yaitu MK, MA, dan KY). Wewenang MPR menjadi terbatas pada tiga hal pokok, yaitu: *pertama*, Mengubah dan menetapkan UUD (Pasal 3 ayat (1)); *kedua*, Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pasal 3 ayat (2)); dan *ketiga*, Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD (Pasal 3 ayat (3)). Dengan demikian, MPR tidak lagi memilih dan mengangkat Presiden cukup melantik Presiden. Pemilihan Presiden secara langsung ini memberikan akibat Presiden bertanggungjawab langsung kepada rakyat bukan lagi kepada MPR. Tugas MPR menetapkan GBHN juga menjadi hapus karena pada sistem ini Presiden membuat program-program sendiri tidak lagi dibuat oleh MPR.

Kata Kunci: Wewenang dan Majelis Permusyawaratan Rakyat

ABSTRACT

Before the reformation, the authority of People's Advisory Assembly of Indonesia Republic (MPR-RI) given by the 1945 Constitution was so centered only to this institution, that there was not *check and balance* among the structures of state institution that enables for democracy. The reformation spirit, starts an effort to do restructuring in the state institutions, especially, MPR. It aims to minimize or limit the duty and authority of MPR in order to achieve democratic atmosphere and give the priority to *checks and balances* and to resume the people's power fully to the people's hand. This was based on the consideration that this research attempted to find out the norms and legal theory about the existence of MPR authority. according to the new the 1945 Constitution, MPR was changed from the highest state institution to be equal to the other state institutions (DPR, DPD, President, BPK, and the Institution of Justice, namely, MK MA, and KY). The MPR authority was limited in three

¹ Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Mataram

main cases: changing and deciding Constitution (Article 3, subsection (1)); *second*, administering President and/or Vice President (Article 3, subsection (2)); and *third*, dismissing President and/or Vice President in the period of their position according to Constitution (Article 3, subsection (3)). Thus, MPR did not elect and administer President but it just inaugurates President. This direct Presidential election gave the effect that the President is responsible to the people directly, not to MPR. The Duty of MPR, which also decides on the GBHN, was removed because in this system the President made the programs him self, not made by MPR.

Keywords : Authority and People's Advisory Assembly

Pokok Muatan

EKSISTENSI MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA PASCA PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR REPUBLIK INDONESIA 1945.....	83
A. PENDAHULUAN.....	84
B. PEMBAHASAN.....	86
1. Tinjauan Umum.....	86
a. Tentang Kedaulatan Rakyat.....	86
b. Konsep Kekuasaan dan Wewenang.....	87
2. Kekuasaan dan Wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasca Perubahan UUD 1945.....	89
C. KESIMPULAN.....	97
DAFTAR PUSTAKA.....	98

A. PENDAHULUAN

Eksistensi Majelis Permusyawarata Rakyat Republik Indonesia setelah begulirnya gerakan reformasi yang diperjuangkan oleh seluruh lapisan masyareakat Indonesia telah membawa perubahan yang sangat besar terhadap lembaga negara tersebut, bahkan hampir semua sendi kehidupan berbangsa dan bernegara mengalami perubahan yang sangat drastis. Seperti terhadap lembaga-lembaga negara lainnya; Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Agung (MA) dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) yang merupakan lembaga-lembaga negara didesak untuk di reformasi.

Untuk mewujudkan tuntutan reformasi, MPR RI mengeluarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan

Rakyat Republik Indonesia Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.

Pengertian pokok-pokok reformasi pembangunan dalam rangka penyematan dan normalisasi kehidupan nasional sebagai haluan negara merupakan pernyataan kehendak rakyat untuk mewujudkan pembaharuan di segala bidang pembangunan nasional, terutama bidang-bidang ekonomi, politik, hukum, serta agama dan sosial budaya.

Sejalan dengan tuntutan reformasi, yang meliputi reformasi bidang ekonomi, politik, hukum, sosial dan budaya. Reformasi politik misalnya, reformasi yang akan melakukan pembaharuan dan

menciptakan tatanan negara yang baru, di mana rakyat dapat mempertahankan atau meningkatkan kehidupannya dengan wajar, yaitu dengan dibangunnya suatu sistem pemerintahan dan struktur ketatanegaraan yang mampu membawa kehidupan rakyat Indonesia mencapai masyarakat yang dicita-citakan, maka kebijakan dasar yang akan menentukan arah dan bentuk ketatanegaraan kita dilakukan dengan perubahan atau amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang kemudian akan mendasari sistem ketatanegaraan Indonesia dalam rangka mencapai keinginan masyarakat (I. Made Leo Wiratmo, Analisis CSIS, Tahun XXXI/2002, No.2: 140).

Hal utama yang perlu direformasi adalah keberadaan MPR yang banyak mendapatkan sorotan karena keberadaan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia banyak melahirkan perdebatan dan karena lembaga negara ini memiliki kekuasaan atau tugas wewenang yang besar dan terkesan tidak ada lembaga negara lain yang dapat mengontrolnya (A.Ubaedillah, dkk, 2008 : 75). Menurut teori ilmu Hukum Tata Negara Indonesia, MPR merupakan satu-satunya lembaga pemegang supremasi, yang mengandung dua prinsip:

1. Sebagai badan berdaulat yang memegang kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh UUD 1945, disebut "*legal power*".
2. *No rival authority*, artinya tidak ada suatu otoritas tandingan baik perseorangan maupun badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh MPR.(Sunny, 1978:16)

Kekuasaan MPR yang digariskan menurut Undang-Undang Dasar 1945

sebelum perubahan sebagai berikut dalam Pasal 1 ayat (2) menegaskan, bahwa: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat." Berdasarkan pasal tersebut MPR adalah sebagai Lembaga Negara yang mempunyai kedudukan dan kekuasaan yang tertinggi di dalam negara. Kekuasaannya itu tidak terbatas dan tidak ditetapkan secara *limitatif* melainkan *enunsiatif*. Artinya selain kekuasaannya yang ditetapkan menurut pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar 1945, sebenarnya bersumber pada Pasal 1 ayat (2), Majelis masih mempunyai kekuasaan-kekuasaan lainnya. Selanjutnya kekuasaan MPR yang tidak terbatas diatur dalam Penjelasan Pasal 3 menyebutkan: "Oleh karena MPR memegang kedaulatan negara maka kekuasaannya tidak terbatas...".

Menurut Prof. DR. Bagir Manan, SH, M.CL, bahwa pemikiran yang disampaikan para penggagas UUD 1945 terdahulu tidak dimaksudkan akan menjadikan MPR sebagai alat yang dapat digunakan untuk penyalahgunaan kekuasaannya, karena itu kekuasaan MPR dibatasi pada hal-hal yang mendasar yaitu menetapkan UUD, menetapkan GBHN, memilih Presiden dan Wakil Presiden, serta mengubah UUD. Maka dari uraian di atas dapat diartikan bahwa kekuasaan MPR adalah terbatas (Manan, 2003: 17).

Tugas dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia menurut UUD 1945 sebelum adanya reformasi adalah tidak sesuai dengan tuntutan reformasi karena;

1. MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat semestinya anggota-anggota MPR dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Adanya anggota MPR yang diangkat tidak sepenuhnya mencerminkan kedaulatan rakyat.

2. MPR sebagai lembaga yang mempunyai kekuasaan yang tidak terbatas menyebabkan *checks and balances* tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya dalam suatu negara yang demokratis.
3. Yang tidak kalah pentingnya adalah di dalam berbagai keputusan yang diambil oleh MPR pada kenyataannya tidak mencerminkan kehendak dari seluruh rakyat Indonesia, seperti yang diamanatkan oleh UUD 1945.

Berdasarkan alasan tersebut di atas, MPR sebagai pemegang kekuasaan yang besar dimasa lalu perlu dilakukan perubahan-perubahan untuk mewujudkan adanya *checks and balances* dengan lembaga-lembaga pemegang kekuasaan negara lainnya. Sehingga terbangun politik ketatanegaraan yang demokratis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

B. PEMBAHASAN

1. Tinjauan Umum

a. Tentang Kedaulatan Rakyat.

Kedaulatan yang berarti kekuasaan tertinggi dalam sebuah negara, Jean Bodin merumuskan dengan menyatakan bahwa kedaulatan itu adalah “kekuasaan tertinggi untuk menentukan hukum dalam suatu negara yang bersifat tunggal, asli, abadi dan tidak dapat dibagi-bagi” (Soehino, 1980: 151) atau kedaulatan itu sebagai kekuasaan yang dalam ketidakterbatasannya menguasai rakyat, ia sendiri tidak dapat diikat oleh suatu Undang-undang. Perumusan itu untuk masa sekarang tidak dapat dilaksanakan secara konsekuen, karena perumusannya bersifat intern, yang hanya meninjau kedaulatan dalam hubungannya dengan masyarakat di dalam negeri saja. Sementara itu Jellinek mendefinisikan kedaulatan ialah suatu kekuasaan yang tidak mengenal kekuasaan lain di atasnya, ia sekaligus merupakan

kekuasaan yang tidak bergantung pada kekuasaan lain dan karenanya merupakan kekuasaan tertinggi (Attamimi, 1990: 126).

Dalam ilmu hukum, dikenal adanya 5 (lima) teori atau doktrin kedaulatan berdasarkan siapa yang berdaulat itu, yaitu Teori Kedaulatan Tuhan, Teori Kedaulatan Raja, Teori Kedaulatan Negara, Teori Kedaulatan Rakyat, dan Teori Kedaulatan Hukum. Di antara kelima teori kedaulatan itu, teori kedaulatan rakyat merupakan teori yang paling banyak dianut oleh hampir semua negara modern dewasa ini. Menurut penelitian Amos J. Peaslee pada tahun 1950, 90 persen negara di dunia dengan tegas mencantumkan dalam konstitusinya masing-masing bahwa kedaulatan itu berada di tangan rakyat, dan kekuasaan pemerintah bersumber kepada kehendak rakyat (Asshiddiqie, 1994: 10-12). Berdasarkan teori kedaulatan rakyat, bahwa yang sesungguhnya berdaulat dalam sebuah negara adalah rakyat, dan kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi sebuah pemerintah.

Kedaulatan rakyat merupakan teori kedaulatan yang memandang bahwa kekuasaan itu berasal dari rakyat, sehingga dalam melaksanakan tugasnya pemerintah harus berpijak pada keinginan rakyat.

JJ Rousseau mengemukakan bahwa;

“Pemberian kekuasaan kepada pemerintah di dalam paham demokrasi ini adalah melalui perjanjian masyarakat yang berkonsekuensi bahwa jika dalam menjalankan tugasnya pemerintah itu bertindak secara bertentangan dengan kepentingan rakyat, maka pemerintah itu dapat dijatuhkan oleh rakyat” (dalam Mahfud, 2001: 67).

Artinya, bahwa ajaran kedaulatan rakyat yang ada pada setiap negara adalah

sepenuhnya berada pada rakyat. Kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintahan.

Prinsip kedaulatan rakyat dengan gambelang dan jelas di dalam Pancasila dan UUD 1945. Sila Keempat dari Pancasila, yaitu “kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”, dalam pandangan Pancasila bahwa konsep kerakyatan dapat diartikan sebagai pentingnya suara-suara rakyat dalam politik. Konsep kerakyatan juga dapat bermakna adanya kekuasaan rakyat untuk mengawasi dan berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan publik. Dengan demikian konsep kerakyatan identik dengan konsep atau teori kedaulatan rakyat.

Prinsip kedaulatan rakyat di dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (2) yaitu dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Artinya, pemegang seluruh kekuasaan di negara Republik Indonesia adalah rakyat yang kemudian diserahkan pelaksanaannya kepada MPR. Selanjutnya dalam Penjelasan UUD 1945 dinyatakan secara tegas bahwa kekuasaan kepala negara “tidak tak terbatas”. Ia bukan diktator karena ia bertanggung jawab kepada MPR. Kepala negara tidak bertanggung jawab kepada DPR, tetapi ia *nevengeschickt* dengan DPR, artinya kedudukannya sama tinggi kecuali dalam hal “hak *begroting*” kedudukan DPR lebih kuat daripada kedudukan Presiden. Ini merupakan tanda kedaulatan rakyat, demikian menurut Penjelasan UUD (Budiardjo, 1998: 170).

b. Konsep Kekuasaan dan Wewenang

Konsep kekuasaan menurut Miriam Budiardjo, yaitu:

“Kemampuan pelaku untuk mempengaruhi tingkah laku pelaku lain sedemikian rupa, sehingga tingkah

laku terakhir menjadi sesuai dengan keinginan dari pelaku yang mempunyai kekuasaan” (Budiardjo, 1994: 83).

Pengertian lain yang berkaitan erat dengan istilah kekuasaan adalah wewenang atau *authority*. Wewenang (*authority*) menurut Robert Bierstedt adalah *institutionalized power* (kekuasaan yang dilembagakan), (Robert Bierstedt, 1950: 732. Lihat Budiardjo, 1994: 88). Selanjutnya Soerjono Soekanto, membedakan antara kekuasaan dengan wewenang secara tegas. Kekuasaan dikatakan merupakan sesuatu kemampuan atau kekuatan seseorang untuk mempengaruhi pihak lain, sedangkan wewenang adalah kekuasaan yang mendapat pengakuan dan dukungan dari masyarakat (Soekanto, 1975: 161).

Dengan demikian, melihat pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa wewenang adalah *authority* yang sekaligus sebagai *power* yang mendapat pengakuan dan dukungan dari rakyat untuk melakukan sesuatu. Jadi dalam suatu wewenang sudah mencakup hak dan kekuasaan untuk memberi perintah serta untuk mempengaruhi tindakan orang lain. Hak dapat diartikan kewenangan (W.J.S. Poerwadarminta, tt : 33. Lihat Pius A. Partanto, 1994: 783), adanya hak tentu akan diimbangi adanya kewajiban. Kewajiban adalah suatu keharusan yang diamalkan atau harus dilakukan.

Istilah-istilah di atas, antara yang satu dengan yang lain mempunyai pengertian yang tidak sama. Hak dapat sebagai kewenangan, sedangkan kewajiban dapat sebagai tugas dan fungsi. Sementara di lain pihak, kekuasaan selalu diartikan dengan kekuatan belaka dan sering dihadapkan dengan wewenang. Secara yuridis tugas dan wewenang dipergunakan MPR dalam ketetapanannya (Tap MPR No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib

MPR RI), tetapi dalam Undang-Undang Dasar sendiri tidak tegas memisahkan antara tugas dan wewenang.

Kewenangan yang dimiliki MPR menurut A. Hamid Attamimi, yaitu bahwa:

“MPR mempunyai dua kualitas kewenangan. *Pertama*, MPR yang membentuk UUD, karena itu berarti berada di atas UUD 1945. *Kedua*, MPR sebagai pelaku kedaulatan rakyat yang melaksanakan UUD 1945, karena itu berarti ada di bawah UUD 1945. MPR dalam kualitas kewenangan pertama seolah-olah berada di atas UUD 1945, mengenai hal ini ada dua alasan. *Pertama*, karena secara historis ketika pertama kali ditetapkan maupun ketika ditetapkannya kembali berlakunya pada tahun 1959, UUD 1945 tidaklah dibuat atau ditetapkan oleh MPR. *Kedua*, secara yuridis penetapan suatu UUD baru- jika ini ingin dilakukan-sebagai pengganti atau perubahan terhadap UUD yang lama, harus didasarkan atas ketentuan UUD yang lama” (Attamimi, 1990: 8).

MPR Sebagai Lembaga Tertinggi Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia (*sebelum Perubahan UUD 1945*), mempunyai tugas dan wewenang yang meliputi segala aspek.

Di bidang eksekutif MPR membawahi Presiden. Selain mengangkat Presiden, Majelis berwenang untuk meminta dan menilai pertanggungjawaban dari Presiden atas segala kebijaksanaan pemerintahan, yang garis-garis pokoknya telah ditetapkan MPR; Di bidang perundang-undangan, MPR membawahi DPR dan Presiden. Segala undang-undang yang akan dibuat lembaga legislatif, harus dilakukan sesuai dengan yang telah ditetapkan oleh MPR.

Perundang-undangan tidak boleh dibuat menyimpang dari UUD 1945 maupun Ketetapan MPR; Di bidang pengawasan, MPR membawahi DPR dan Badan Pemeriksa Keuangan. DPR sebagai lembaga yang mengawasi tindakan Presiden di lapangan pemerintahan sehari-hari. Khusus mengenai pengawasan dan pemeriksaan keuangan negara, BPK harus memberitahukan kepada DPR, untuk selanjutnya DPR bisa meminta sidang Istimewa kepada Majelis; Di lapangan pengujian (penilaian) atas keserasian hukum, MPR membawahi Mahkamah Agung atau instansi-instansi lainnya yang ditunjuk oleh MPR.

Mahkamah Agung tidak dapat menilai secara materil Ketetapan MPR dan undang-undang (sebagai produk badan legislatif), hanya Majelislah yang dapat menguji secara materil terhadap perundang-undangan Negara; Di lapangan konsultatif, MPR membawahi Presiden dan Dewan Pertimbangan Agung. Agar pemerintah dapat melakukan tugas dan kekuasaannya, maka Majelis menyediakan tempat berkonsultasi atau tempat bertanya, minta nasehat kepada DPA (Sagala, 1982: 80-81. Lihat Juga, S. Toto Pandoyo, 1992: 151).

Mengemukanya tuntutan dan aspirasi masyarakat terutama dari kalangan kampus-kampus atau akademisi menyangkut masalah reformasi di segala bidang, maka kekuasaan dan wewenang lembaga-lembaga kekuasaan negara yang begitu besar terutama terhadap MPR, memberikan semangat untuk direformasi. Sehingga diharapkan kekuasaan itu tidak boleh sewenang-wenang tetapi harus berjalan dengan penuh demokratis.

2. Kekuasaan dan Wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasca Perubahan UUD 1945

Berdasarkan tuntutan reformasi telah terlaksana empat kali perubahan UUD 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam sidang-sidangnya (setiap sidang tahunan MPR), yaitu Perubahan Pertama tahun 1999, Perubahan Kedua tahun 2000, Perubahan Ketiga 2001, dan Perubahan Keempat tahun 2002. Dalam waktu ke depan kemungkinan masih terjadi Perubahan Kelima, karena MPR menetapkan pembentukan Komisi Konstitusi yang akan memeriksa kembali berbagai perubahan yang telah dilakukan.

Perubahan-perubahan yang dilakukan sangat banyak dan mencakup lingkup yang sangat luas. Perubahan-perubahan tersebut dapat dikategorikan menjadi:

1. Perubahan terhadap isi (substansi) ketentuan yang sudah ada. Misalnya perubahan wewenang Presiden membuat undang-undang menjadi sekedar wewenang mengajukan rancangan undang-undang. Membentuk undang-undang menjadi wewenang DPR (Perubahan Pertama).
2. Penambahan ketentuan yang sudah ada. Misalnya dari satu ayat menjadi beberapa pasal atau beberapa ayat, seperti Pasal 18 (perubahan Kedua), Pasal 28 (Perubahan Kedua).
3. Pengembangan materi muatan yang sudah ada menjadi bab baru. Misalnya bab tentang Badan Pemeriksaan Keuangan.
4. Penambahan sama sekali baru. Misalnya bab tentang Wilayah Negara (Perubahan Kedua), Dewan Perwakilan Daerah (Perubahan Ketiga), Pemilihan Umum (Perubahan Ketiga).
5. Penghapusan ketentuan yang sudah ada. Misalnya menghapus beberapa

Aturan Peralihan dan Aturan Tambahan, Penghapusan DPA (Perubahan Keempat).

6. Memasukkan dan memindahkan beberapa isi Penjelasan ke dalam Batang Tubuh, seperti prinsip negara berdasarkan atas hukum (Perubahan Ketiga), kekuasaan kehakiman yang merdeka (Perubahan Ketiga).
7. Perubahan struktur UUD 1945 dan menghapus Penjelasan sebagai bagian dari UUD 1945 (Perubahan Keempat).

Perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) membawa dampak terhadap lembaga-lembaga negara dan lembaga pemerintahan yang ada. Salah satu perubahan yang dikategorikan luas menyangkut badan perwakilan rakyat, yaitu terhadap eksistensi 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, diatur dalam Pasal 1 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 "*Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilakukan menurut Undang-Undang Dasar*", Sehingga memberikan konsekuensi wewenang MPR pun menjadi tidak efektif.

Adanya ketidakefektifan tersebut berusaha untuk dinetralisir dengan menjadikan MPR sebagai suatu permusyawaratan bersama antara DPR dengan DPD yang disebut sistem bikameral atau sistem dua kamar. Kalangan yang cenderung liberal memberikan argumentasi bahwa penerapan sistem bikameral yang menjadikan MPR sebagai permusyawaratan bersama antara dua kamar yang ada dapat menghapuskan kedudukan MPR sebagai penjelmaan rakyat. hal ini karena mereka

berpendangan bahwa MPR adalah lembaga yang aneh karena suatu negara dibayangkan sebagai sosok riil yang di dalamnya terdapat suatu lembaga yang menjadi penjelmaan rakyat.

Bikameral menjadi suatu perdebatan, apakah sistem bikameral di Indonesia yang digariskan dalam UUD 1945 (Amandemen) benar-benar menganut sistem bikameral murni ?. Menurut Ni'matul Huda, S.H, M.Hum. menyatakan sistem bikameral dalam ketatanegaraan kita sekarang ini masih bukan bikameral murni justru lebih cenderung menganut sistem tiga kamar atau tiga badan perwakilan karena MPR masih memiliki wewenang dan masih diletakkan sebagai lembaga supra-struktur.

Wewenang MPR yang masih melekat tersebut antara lain adalah masih diberi wewenang melakukan perubahan dan penetapan terhadap UUD, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan memberhentikan atau mengimpeachment terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden. Selanjutnya Huda menyatakan, baru dikatakan bikameral bilamana MPR tidak ada lagi diberi wewenang, MPR cukup sebagai nama tempat bersidangnya atau bermusyawarahnya lembaga perwakilan: DPR dan DPD (Hasil Wawancara dengan Ni'matul Huda, tanggal 20 Agustus 2003, lihat dalam Rusnan (Tesis), 2003: 76).

Pendapat Huda tersebut senada dengan apa yang diutarakan oleh Prof. Dr. Bagir Mana, yang menyatakan sebagai berikut: "bahwa rumusan UUD 1945 baru sama sekali tidak mencerminkan konsep sistem perwakilan dua kamar. MPR mempunyai anggota dan lingkungan wewenang sendiri. Demikian pula DPR dan DPD. Hal semacam ini bukan sistem dua kamar, tetapi malahan tiga badan perwakilan yang mandiri (DPR, DPD, dan MPR) (Mana, 2003: 5).

Pendapat yang berbeda diutarakan oleh Prof. Dr. Dahlan Thaib, S.H, M.Si, bahwa praktik ketatanegaraan Indonesia adalah menganut sistem bikameral yang kini merupakan materi muatan dari konstitusi baru Indonesia hasil Perubahan ketiga UUD 1945. karena posisi MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pasca Pemilihan Umum nanti pada tahun 2004. Berdasarkan perubahan tersebut, maka lembaga perwakilan dikembangkan menjadi dua kamar (bikameral), yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dengan tetap mempertahankan MPR sebagai nama forum persidangan bersama antara kedua kamar parlemen DPR dan DPD. Seperti sistem dua kamar di Amerika Serikat, adanya *Senate* (Senat) mewakili negara bagian, dan *House of Representative* (DPR) adalah perwakilan rakyat secara keseluruhan. Bila kedua kamar tersebut berkumpul atau bersidang barulah disebut *Congress*. *Congress* di Indonesia adalah MPR (Hasil Wawancara dengan Dahlan Thaib, tanggal 29 Agustus 2003, lihat dalam Rusnan (Tesis), 2003: 78).

Menanggapi pendapat Manan dan Huda, Dahlan menyatakan, bahwa pendapat dari kedua di atas adalah ada benarnya juga. Tetapi yang memperkuat pendirian Dahlan mengapa Indonesia menganut sistem parlemen bikameral karena: *pertama*, posisi MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara pemegang kedaulatan rakyat; *kedua*, walaupun MPR masih diberi wewenang, yaitu merubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Bahwa hampir semua kewenangan yang diberikan sangat sulit untuk dilakukan bahkan hampir tidak akan pernah dapat dilakukan. Karena, MPR yang akan datang kemungkinan besar bersidang hanya sekali dalam lima

tahun (bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun, Pasal 2 ayat (2)). Untuk itu, untuk melakukan perubahan dan menetapkan UUD susah untuk dilakukan, begitu juga untuk memberhentikan Presiden sangat sulit untuk dilakukan karena praktik ketatanegaraan Indonesia yang akan datang mengatur prosedur yang semakin rumit untuk Presiden bisa diberhentikan. (Hasil Wawancara dengan Dahlan Thaib, tanggal 29 Agustus 2003 lihat dalam Rusnan (Tesis), 2003: 78).

Sebagian kalangan menganggap bahwa sistem bikameral hanya digunakan pada negara yang menganut sistem federal. Hal ini dibantah oleh Dahlan Thaib bahwa ada sejumlah negara berbentuk kesatuan seperti Inggris dan Belanda yang juga menganut sistem bikameral. Di Belanda misalnya, satu kamar (Majelis Tinggi) merupakan perwakilan dari kaum bangsawan, sementara kamar yang lain (Majelis Rendah) adalah perwakilan masyarakat secara keseluruhan. Serta perubahan terhadap struktur MPR di Indonesia tidak akan membubarkan negara Indonesia. Negara kesatuan Indonesia yang didesentralisasikan tetap dipertahankan bahkan sistem ini diharapkan dapat mencegah ancaman disintegrasi bangsa” (Hasil Wawancara dengan Dahlan Thaib, tanggal 29 Agustus 2003 lihat dalam Rusnan (Tesis), 2003: 78). Penggunaan sistem bikameral adalah suatu legitimasi sebagai penghormatan terhadap pluralitas atau kemajemukan tersebut agar tidak terjadi dominasi suatu kelompok terhadap kelompok yang lain.

Sistem bikameral pada umumnya banyak dipakai oleh negara yang menganut sistem federal, tetapi bukan berarti negara kesatuan tidak dapat menggunakan sistem ini. Sistem tersebut menjadi alternatif bagi negara kesatuan yang memiliki wilayah yang luas agar kepentingan daerah dapat didengar oleh

pusat. Menurut Arend Lijphart bahwa ada beberapa negara kesatuan yang menggunakan sistem bikameral, yaitu Belgia, Prancis, Itali, Jepang, Inggris, dan Irlandia.

“*Belgium, the two French Republics, Italy, Japan, the Netherland, the United Kingdom, and Ireland are all unitary states, but they have bicameral parliaments*” (Lijphart, 1984: 94).

Berdasarkan penelitian Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, kebutuhan lembaga perwakilan bikameral di Indonesia karena alasan-alasan sebagai berikut:

1. Adanya susunan keanggotaan MPR yang rangkap sehingga menimbulkan kerja anggota dewan tidak efektif. Perangkapan ini terjadi karena tidak adanya ketentuan yang jelas dan tegas mengenai mekanisme pemilihan anggota MPR. akibatnya utusan daerah dan utusan golongan menjadi jalan bagi penguasa untuk melindungi kepentingannya. Apalagi adanya sistem pengangkatan pada anggota MPR.
2. Kebutuhan untuk mengakomodasi kepentingan daerah secara struktural karena kedudukan wakil daerah saat itu tidak berfungsi secara efektif. Utusan daerah hanya bekerja pada saat-saat tertentu saja. Hal ini mengakibatkan aspirasi dari daerah tidak dapat didengar oleh pusat secara ber-keseimbangan. Selain itu wakil daerah hanya turut dalam tugas-tugas tertentu sehingga peran daerah sangat kecil.
3. Kebutuhan untuk menjalankan sistem *checks and balances* guna memperbaiki kehidupan ketatanegaraan Indonesia. adanya kamar kedua akan mengimbangi dominasi dalam pembuatan undang-undang.

Menurut Bagir Manan ada beberapa pertimbangan Indonesia menuju sistem dua kamar, yaitu:

1. Sistem dua kamar merupakan suatu mekanisme *checks and balances* antara kamar-kamar dalam suatu badan perwakilan.
2. Penyederhanaan sistem badan perwakilan. Hanya ada satu badan perwakilan tingkat pusat yang terdiri dari dua unsur yaitu unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat dan unsur yang mewakili daerah. Tidak diperlukan utusan golongan karena kepentingan utusan golongan diwakili dan disalurkan melalui unsur yang langsung mewakili seluruh rakyat.
3. Wakil daerah menjadi bagian dari pelaksanaan fungsi parlemen (membentuk undang-undang, mengawasi pemerintah, menetapkan APBN, dan lain-lain). Dengan demikian segala kepentingan daerah terintegrasikan dan dapat dilaksanakan sehari-hari dalam kegiatan parlemen. Hal ini merupakan salah satu faktor untuk menguatkan persatuan, menghindari disintegrasi bangsa.
4. Sistem dua kamar akan lebih proaktif. Segala tugas dan wewenang dapat dilakukan semua unsur. Tidak perlu menunggu atau bergantung pada suatu badan seperti DPR sekarang (Manan, 2000: 38).

Menurut Affan Gaffar ada dua alasan yang fundamental diadopsinya sistem bikameral, yaitu:

Pertama, dalam rangka penciptaan mekanisme *checks and balances*. Mekanisme ini dianut bagi sebuah demokrasi dalam rangka menghindarkan diri dari kesewenangan dari salah satu lembaga atau badan (*Branch of Government*)

ataupun disalahgunakannya lembaga tertentu oleh orang-perorangan. Di samping itu juga dalam rangka menghindarkan sistem monopoli dalam membuat perundang-undangan sehingga undang-undang yang dihasilkan oleh badan legislatif menjadi lebih baik dan lebih sempurna.

Kedua, mekanisme ini diciptakan dalam rangka meningkatkan derajat keterwakilan (*Degree of Representation*) dari masyarakat apalagi dengan distribusi penduduk yang tidak merata dalam wilayah negara. Dengan sistem bikameral ini maka akan terbentuk mekanisme *checks and balances* di antara dua lembaga legislatif tidak hanya antara Presiden dengan DPR (Gaffar, dalam Notulen Rapat ke-13 PAH I BP MPR, Selasa 24 April 2002: 4-5).

Menurut Dahlan Thaib prinsip yang mendasari perubahan legislatif Indonesia menjadi bikameral adalah “usaha untuk mencapai keterwakilan dan kemampuan responsif dan juga keinginan untuk mewujudkan pertimbangan kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam sistem dan praktik ketatanegaraan mendatang” (Thaib, 2002: 21).

Gagasan badan perwakilan dua kamar di Indonesia menurut Bagir Manan adalah tetap menggunakan nama MPR sebagai konsekuensi penggunaan nama MPR sebagai nama sistem dua kamar, maka MPR tidak lagi menjadi suatu lingkungan jabatan (lingkungan kerja tetap tersendiri) yang memiliki lingkungan wewenang sendiri. Wewenang MPR melekat pada DPR dan DPD, atau seperti dalam UUD Amerika Serikat dan lain-lain negara dengan sistem dua kamar, yang ditentukan adalah wewenang *Congress, Parliament, Staten General* yang

pelaksanaannya dilakukan oleh kamar-kamar perwakilan.

UUD Amerika Serikat, Pasal 1 ayat (8) mengatur mengenai berbagai wewenang Kongres seperti menetapkan undang-undang mengenai pajak, cukai, peminjaman uang atas nama Amerika Serikat, perdagangan antar negara bagian dan luar negeri, kewarganegaraan, menetapkan mata uang, dan lain-lain. Semua wewenang tersebut dilaksanakan atau dikelola oleh *Senate* dan *House of Representatives*. Dalam hal tertentu, diberi wewenang khusus kepada masing-masing kamar. Misalnya semua rancangan undang-undang mengenai pendapatan negara harus diusulkan *House of Representatives*. *Senate* mempunyai wewenang khusus memberi pertimbangan dan persetujuan (*advice and consent*) mengenai perjanjian luar negeri, pengangkatan duta, konsul, menteri, hakim federal, dan pejabat-pejabat lain yang ditentukan dalam undang-undang (Manan, 2003: 55).

Penerapan sistem bikameral bagi sebagian kalangan adalah sebagai konsekuensi akan diterapkannya sistem pemilihan Presiden secara langsung di Indonesia. pemilihan Presiden secara langsung ini memberikan akibat Presiden bertanggungjawab langsung kepada rakyat bukan lagi kepada MPR. Tugas MPR yang lain yaitu menetapkan GBHN juga menjadi hapus karena pada sistem ini Presiden membuat program-program sendiri tidak lagi dibuat oleh MPR. guna menutupi tugas-tugas MPR yang tidak lagi penting maka di Indonesia perlu diterapkan sistem bikameral dan MPR sebagai permusyawaratan bersama bagi dua kamar yang ada. Salah satu pihak yang memiliki pemikiran seperti ini adalah CETRO (*Centre for Electoral Reform*).

Menurut CETRO, yaitu:

Kebutuhan menerapkan sistem perwakilan bikameral adalah untuk menyertai apabila nantinya pemilihan Presiden dilakukan secara langsung karena dengan pemilihan Presiden secara langsung Presiden tidak bertanggung jawab lagi kepada MPR. untuk menutup kelemahan ini MPR harus ditransformasi menjadi parlemen bikameral, yang terdiri dari DPR dan Dewan Daerah (Usulan CETRO pada PAH I BP MPR).

Lain halnya dengan pendapat Jimly Asshiddiqie (Asshiddiqie, dalam *Jurnal Demokrasi dan HAM*, 2000:30), bahwa:

Usulan pembentukan parlemen bikameral tidak berhubungan langsung dengan agenda pemilihan Presiden secara langsung, usulan pembentukan parlemen bikameral ini lebih didasarkan pada upaya untuk meningkatkan kedudukan dan peranan utusan daerah secara melembaga karena aspirasi yang tumbuh di daerah-daerah sangat dinamis, bahkan diberbagai daerah muncul tuntutan-tuntutan separatisme dan pemekaran wilayah.

Setelah terjadinya reformasi Indonesia memiliki lembaga yang diberi nama Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Lembaga ini memiliki ruang lingkup kewenangan yang sama dengan DPR yaitu dalam proses legislasi. Selain itu DPD ini merupakan representasi daerah sehingga wakil daerah memiliki lembaga tersendiri yang terpisah dari DPR.

Kewenangan-kewenangan DPD berdasarkan Pasal 22 D Perubahan Ketiga UUD 1945 yaitu:

1. Dapat mengajukan kepada DPR, rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta

penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

2. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya.
3. Memberi pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.
4. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama.
5. Menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai badan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.

DPD juga tidak memiliki hak-hak sebagaimana DPR misalnya hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, hak mengajukan pertanyaan, dan hak imunitas.

Berdasarkan dengan keberadaan anggota, kewenangan, dan kedudukan yang tidak setara antara DPR dengan DPD, sebagaimana orang berpendapat, sebagaimana Ketua Dewan Pimpinan Pusat (DPP) Partai Golkar yang juga anggota PAH I BP MPR RI Theo L. Sambuaga menyatakan, bahwa sistem MPR yang dianut adalah sistem

bikameral yang lunak (*soft bicameral*) (Kompas, tanggal 12 Agustus 2002).

Tujuan dengan adanya DPD adalah menyalurkan aspirasi dari daerah. Tujuan ini akan sulit dicapai apabila sistem-sistem lain tidak mendukung, misalnya persyaratan untuk menjadi DPD sangat berat sehingga sulit bagi calon anggota DPD untuk melepas ikatannya dengan partai politik.

Ichlasul Amal memberikan pendapatnya tentang DPD, yaitu:

1. DPD bukan sepenuhnya menjadi wakil kepentingan daerah.
2. Calon anggota DPD tidak mungkin melepaskan ikatan dengan partai politik.
3. DPD sama dengan utusan daerah di masa lalu.
4. Anggota DPD tidak akan dikenal luas didaerahnya (Amal, dalam Jawa Pos, 7 Maret 2003).

Anggota DPD di setiap provinsi memiliki wakil yang sama yang jumlahnya tidak boleh lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Setiap provinsi memiliki empat anggota DPD yang dipilih secara langsung oleh masyarakat melalui pemilu.

Setelah terjadinya reformasi dengan perubahan UUD 1945, MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara. MPR menjadi suatu forum bersama antara DPR dan DPD, MPR merupakan hanya berupa sidang gabungan (*joint session*) antara kedua lembaga legislatif. MPR tidak berposisi sebagai lembaga tertinggi negara tempat Presiden melakukan pertanggungjawaban.

Hal ini sesuai dengan pendapat dari Jimly Asshiddiqie, yaitu:

Dalam parlemen bikameral MPR tidak dapat lagi dikembangkan sebagai institusi, MPR dengan

sendirinya akan berubah sebagai forum majelis tertinggi, yaitu forum persidangan bersama antara para anggota DPR dan DPD. Sebagai forum majelis tertinggi, tugas-tugas MPR hanya bersifat simbolis seremorial.

Oleh karena itu kepemimpinan MPR sebagai lembaga dapat dihapuskan dan diganti dengan kepemimpinan yang dipilih menurut kebutuhan untuk menyelenggarakan sidang-sidang majelis (Asshid-diqie, 2000: 116).

Pendapat ini sesuai dengan pendapat Theo L. Sambuaga mewakili Fraksi Golkar yang berpendapat, bahwa:

MPR dalam usul perubahan ini sejalan dengan banyak pendapat, kami sepakati bahkan lagi berfungsi sebagai lembaga tertinggi. Dalam pengertian bahwa MPR tidak merupakan *permanent body*, bukan merupakan suatu lembaga terstruktur secara tetap, tetapi *non permanent body* yang terdiri dari DPR dan DPD (Sambuaga, dalam Risalah Rapat Ke-33 PAH I BP MPR, 22 Mei 2000).

Didukung pula oleh Fraksi PBB, yaitu: “bahwa MPR tidak lagi ditempatkan sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan berkedudukan sebagai forum permusyawaratan antara DPR dan DPD dan sistem yang diajukan adalah sistem bikameral dimana MPR terdiri dari DPR dan DPD” (Fraksi Bulan Bintang, Risalah Rapat Ke-33 PAH I BP MPR, 22 Mei 2000).

Fraksi PDI-P yang diwakili oleh Pataniari S. juga berpendapat yang sama, yaitu: “MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi melainkan berfungsi sebagai forum permusyawaratan tertinggi antara DPR dan DUD dalam rangka melaksanakan kekuasaannya. Jadi MPR bukan

lembaga yang *super body* yang bisa membuat apapun, tanpa adanya ketentuan dalam konstitusi” (Pataniari, Risalah Rapat Ke-33 PAH I BP MPR, 22 Mei 2000).

Lain halnya dengan pendapat dari Suwoto Mulyosudarmo, bahwa:

Keberadaan MPR sebagai sebuah “forum” persidangan gabungan antara DPR dan DPD sebenarnya adalah suatu institusi/lembaga yang terbentuk secara insidental dan MPR sebagai lembaga/institusi dapat mengeluarkan produk hukum karena jika MPR tidak bisa mengeluarkan suatu produk hukum keberadaannya tidak diperlukan lagi cukup DPR dan DPD (Mulyosudarmo, Notulen Rapat Ke-13 PAH I BP MPR, 24 April 2002:11).

Pendapat dari Suwoto ini sependapat dengan pendapat dari Fraksi Reformasi yang diwakili oleh Patrialis Akbar yang menyatakan:

Bahwa betul MPR sebagai lembaga tertinggi negara dari semua lembaga-lembaga yang ada di dalam penyelenggaraan pemerintahan dan Fraksi Reformasi juga mengusulkan bahwa MPR nanti terdiri dari dua badan yaitu DPR dan DPD yang merupakan representasi dari daerah. Anggota DPR dan DPD semuanya dipilih (Akbar, Risalah Rapat Ke-33 PAH I BP MPR, 22 Mei 2002).

Hal ini didukung oleh Valina yang berasal dari Fraksi Utusan Golongan, bahwa:

Dalam mengadakan perubahan terhadap MPR ini kami ingin benar-benar menciptakan suatu MPR yang benar-benar merepresentasikan kedaulatan rakyat oleh karena itu kami mengusulkan MPR tetap sebagai lembaga tertinggi negara yang keanggotaannya terdiri dari anggota

DPR dan anggota DPD (Valina, Risalah Rapat Ke-33 PAH I BP MPR, 22 Mei 2002).

MPR saat ini tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. MPR merupakan forum bersama antara anggota DPR dan anggota DPD, perubahan kedudukan ini bukan berarti MPR tidak lagi dapat berperan karena MPR sebagai forum bersama tetap memiliki kewenangan yang penting dan menentukan. Menurut Saldi Isra dinyatakan bahwa “MPR masih memiliki kewenangan dan masih tetap diletakkan sebagai lembaga supra karena memiliki wewenang melakukan perubahan terhadap konstitusi, memilih Presiden dan menentukan keputusan *impeachment* terhadap Presiden” (Isra, dalam Analisis CSIS, Tahun XXXI/2002, No.2: 239). Meskipun begitu masih ada kalangan yang beranggapan bahwa MPR saat ini sejajar dengan kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Hal ini karena MPR adalah forum bersama antara DPR dan DPD yang merupakan pemegang kekuasaan legislatif.

Untuk lebih jelasnya, gambaran struktur kekuasaan di Indonesia setelah terjadinya reformasi atau setelah dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945, bahwa kekuasaan di Indonesia terbagi menjadi lembaga MPR yang terdiri dari DPR dan DPD, Lembaga Kepresidenan, BPK, dan Kekuasaan Kehakiman yang terdiri dari: Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial dan tidak lagi terbagi menjadi enam cabang kekuasaan (MPR, DPR, Presiden, DPA, BPK, dan MA).

Sebagaimana ketentuan hasil Perubahan UUD 1945 ditetapkan bahwa kekuasaan tertinggi adalah ditangan rakyat, dan dilakukan menurut Undang-Undang Dasar, oleh karena itu berdasarkan uraian di atas menurut UUD 1945 baru adalah sebagai berikut:

- a. Kekuasaan Eksekutif, didelegasikan kepada Presiden (Pasal 4 ayat (1) UUD 1945).
- b. Kekuasaan Legislatif, didelegasikan kepada Presiden (Pasal 5 ayat (1), DPR dan DPD (Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 22 C UUD 1945).
- c. Kekuasaan Yudikatif, didelegasikan kepada Badan-badan Kehakiman yaitu kepada MA, KY, dan MK (Pasal 24 ayat (1), Pasal 24 A ayat (1), Pasal 24 B, dan Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945).
- d. Kekuasaan Inspektif atau pengawasan, didelegasikan kepada BPK dan DPR. Hal ini termuat dalam UUD 1945 Pasal 20 A ayat (1) bahwa DPR juga memiliki fungsi pengawasan. Artinya DPR melakukan pengawasan terhadap Presiden selaku penguasa eksekutif.
- e. Dalam UUD 1945 hasil amandemen tidak ada Kekuasaan Konsultatif, yang dalam UUD 1945 lama didelegasikan kepada DPA (Pasal 16 UUD 1945 lama). Dengan demikian UUD 1945 hasil amandemen telah menghapuskan lembaga Dewan Pertimbangan Agung (DPA), karena hal ini berdasarkan kenyataan pelaksanaan kekuasaan negara fungsinya tidak jelas.

Mekanisme pendelegasian kekuasaan yang demikian ini dalam khasanah ilmu hukum tatanegara dikenal dengan istilah *distribution of fower* yang merupakan unsur mutlak dari negara demokratis, yang mencerminkan adanya *checks and balances* antara lembaga-lembaga pemegang kekuasaan negara satu sama lainnya.

Tugas dan wewenang MPR setelah perubahan UUD 1945 hanya terbatas pada tiga hal pokok, yaitu: mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan dapat memberhentikan

Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.

Jadi setelah perubahan UUD 1945 tugas dan wewenang MPR terbatas, MPR tidak lagi memilih dan mengangkat Presiden, MPR hanya berwenang melantik Presiden dan Wakil Presiden implikasi dari pemilihan Presiden yang dilakukan secara langsung, hal ini diatur pada Pasal 3 ayat (2) UUD 1945 berbunyi “*Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden* (Perubahan Ketiga). Sementara Pasal 9 ayat (1) mengatur mengenai kewajiban Presiden dan/atau Wakil Presiden terpilih untuk bersumpah atau berjanji dihadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat. ayat (2) mengatur jika Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan/atau Wakil Presiden bersumpah atau berjanji dihadapan Pimpinan MPR disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.

MPR tidak lagi berwenang untuk meminta pertanggungjawaban Presiden karena ketentuan baru setelah perubahan UUD 1945 tidak mengenal GBHN yang selama ini ditetapkan MPR. GBHN disusun oleh pemerintah. Jadi, Presiden tidak lagi menyampaikan pertanggungjawaban dihadapan sidang Majelis namun Presiden sebatas menyampaikan laporan hasil kinerja dari pemerintah.

Dari pembahasan di atas, dapat dilihat perubahan-perubahan yang terkait dengan peran Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah sebagai berikut: *pertama*, kedudukan rakyat dilaksanakan menurut UUD. Hal ini berarti gagasan negara integralistik tidak lagi diadopsi sehingga MPR tidak lagi dibahasakan sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Pelaksanaan kedaulatan rakyat difahami *inherent* dengan kepatuhan akan aturan main (konstitusi); *kedua*, penguburan paham

integralisme mengakibatkan terbukanya konflik kelembagaan, baik antar organ pemerintahan maupun antar negara dan rakyatnya; *ketiga*, berakhirnya tradisi memproduksi GBHN.

Hal ini juga terkait dengan pemilihan Presiden secara langsung sehingga Presiden sendiri yang membuat program-program yang akan dijalankan oleh pemerintahannya; *keempat*, anggota-anggota MPR yang dulunya tergabung dalam fraksi utusan daerah diwadahi secara khusus dalam Dewan Perwakilan Daerah; *kelima*, adanya DPD maka dalam MPR terdapat dua identitas kelembagaan yang berisikan orang-orang yang sama-sama dipilih melalui pemilu; *keenam*, MPR masih menjadi lembaga pemutus proses impeachment terhadap Presiden dan Wakil Presiden apabila melanggar hukum.

C. KESIMPULAN

1. Perubahan UUD 1945 memberikan pengaruh atau dampak besar terhadap sistem politik ketatanegaraan dan struktur kelembagaan negara Indonesia. Salah satu perubahan yang dikategorikan besar menyangkut badan perwakilan rakyat adalah eksistensi MPR diubah dari organ atau alat kelengkapan negara yang dianggap sebagai lembaga tertinggi negara berubah menjadi sejajar dengan alat kelengkapan negara lainnya.
2. Tugas dan wewenang MPR setelah perubahan UUD 1945 hanya terbatas pada tiga hal pokok, yaitu: mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.
3. Pemilihan Presiden secara langsung memberikan konsekuensi Presiden

bertanggungjawab langsung kepada rakyat bukan lagi kepada MPR. Tugas MPR yang lain yaitu menetapkan GBHN juga menjadi hapus karena pada sistem ini Presiden membuat program-program sendiri tidak lagi dibuat oleh MPR.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Ubaedillah, dkk, 2008, *Demokrasi, Hak Asasai Manusia dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta.
- Attamimi, A. Hamid, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara*, Fakultas Pascasarjana UI, Jakarta.
- Gaffar, Afan, 2002, dalam Notulen Rafat Ke-13 PAH I BP MPR, 24 April 2002.
- Kusnadi, Moh. dan Bintan R. Saragih, 1994, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Cet. Ketujuh, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Latif, Abdul dan Hasbi Ali, 2010, *Politik Hukum*, Pena Grafika, Jakarta.
- Mahfud MD., Moh., 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta.
- Manan, Bagir, 2003, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Partanto, Pius A. dan M. Dahlan Al Barry, 1994, *Kamus Ilmiah Populer*, Arkola, Surabaya.
- Sagala, Budiman B., 1982, *Tugas dan Wewenang MPR Di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD RI 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002*, Buku III (Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan), Jakarta.
- Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, *Pendidikan Kesadaran Berkonstitusi*, Jakarta.
- Soehino, 2000, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- Soekanto, Soejono, 1975, *Sosiologi Suatu Pengantar*, UI-Press, Jakarta.
- Sularto, St., 1999, *Visi dan Agenda Reformasi Menuju Masyarakat Indonesia Baru*, Kanisius, Yogyakarta.
- Suny, Ismail, 1978, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta.
- Wiratmo, I. Made Leo, 2002, *Tinjauan Perkembangan Politik: Mendung Meliputi Reformasi Konstitusi*, Analisis CSIS, Jakarta, Tahun XXXI/2002, No.2.