

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen, pada prinsipnya kedaulatan rakyat Indonesia diorganisasikan ke dalam badan atau forum permusyawaratan melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat yang disingkat MPR menepati posisi sangat penting dalam kehidupan negara, khususnya perkembangan demokrasi Pancasila.

Demokrasi Pancasila mempunyai dua macam pengertian, yaitu secara formal dan materiil. Sebagai realisasi pelaksanaan demokrasi pancasila dalam arti formal, dalam Undang-Undang Dasar menganut apa yang dinamakan *indirec democracy*. *Indirec democracy* adalah suatu demokrasi dimana pelaksanaan kedaulatan rakyat itu tidak dilaksanakan oleh rakyat secara langsung melainkan melalui lembaga-lembaga perwakilan rakyat seperti MPR dan DPR.

MPR 2004 tengah disiapkan sistem “dua kamar”, yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dalam lembaga MPR tahun 1999 terdiri atas anggota DPR ditambah dengan Utusan Daerah dan Utusan golongan yang diangkat. Sementara dalam MPR 2004 terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui Pemilihan Umum. Hal

dengan rumusan Pasal 2 ayat (2) yaitu: "MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui Pemilihan Umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang".

Dengan rumusan di atas, berarti Utusan Golongan dan Utusan Daerah dalam keanggotaan MPR ditiadakan, diganti unsur anggota DPR sesuai dengan *potical representation* dan anggota DPD yang merupakan cermin dari prinsip *functional sentation* dari tiap-tiap daerah.

Sehubungan dengan hal di atas tersebut, dibangun satu argumen bahwa, jika parlemen Indonesia di masa depan dijadikan bersifat bikameral maka mendorong struktur organisasi kenegaraan Indonesia berkembang kearah federalisme. Dalam sistem bikameral pada umumnya dianut dan dilaksanakan dalam negara-negara yang berbentuk federal dan yang pemerintahannya berbentuk kerajaan. Di samping sistem bikameral yang dianut dalam negara-negara yang berbentuk federal dan kerajaan, sistem ini dianut juga dalam suatu negara kesatuan.

Dalam konsep perwakilan dua kamar (bikameral), perwakilan dua kamar menunjukkan bahwa dalam satu badan perwakilan terdiri dari 2 unsur yang sama-sama menjalankan segala wewenang badan perwakilan. Wadah dari unsur tersebut seperti *staten generaal* di Belanda, atau parlemen di Inggris tidak memiliki wewenang sendiri terpisah dari wewenang kamar-kamarnya. Wewenang *staten generaal* dijalankan oleh kamar-kamar yaitu Majelis Tinggi (*tweede kamer*), dan Majelis Rendah (*eersete kamer*), sedangkan wewenang parlemen Inggris dijalankan Majelis Tinggi (*house of lords*) dan Majelis Rendah (*house of common*). *Staten generaal* dan *Parlemen inggris* tidak mempunyai anggota melainkan badan-badan perwakilan sebagai unsur (parlemen terdiri atas Majelis tinggi dan Majelis Rendah).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Bagir Manan, *DPR, DPD, Dan MPR Dalam UUD '1945 Baru*, Penerbit UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 4.

Pada umumnya, tujuan dibentuknya parlemen bikameral itu memang biasanya dapat dihubungkan dengan bentuk negara federal yang memerlukan dua kamar untuk maksud melindungi formula federasi itu sendiri. Tetapi, dalam perkembangannya bersamaan dengan terjadinya tuntutan kearah desentralisasi kekuasaan dalam bentuk negara kesatuan, bahwa sistem bikameral juga dipraktikkan di banyak negara kesatuan.<sup>2</sup>

Sebagai komparasi, “di Inggris mengenal dua kamar, yaitu mengenal *house of lords* dan *house of common* memang betul-betul terpisah satu sama lain, baik pimpinannya maupun keanggotaannya keduanya terdiri dari kelompok sosial yang berbeda. *House of lords* beranggotakan para aristokrat dan kaum feodal, sedangkan *house of common* beranggotakan rakyat biasa”.<sup>3</sup>

Dalam Undang-Undang Dasar 1945, MPR dikenal sebagai lembaga tinggi negara, sebuah lembaga yang jauh lebih *powerful* dengan lembaga tinggi lainnya. Setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945, MPR menjadi lembaga yang sejajar dengan lembaga lainnya. Hal ini tercantum dalam amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 1 ayat (2) “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”. Kewenangan MPR diatur lebih terperinci, apabila dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 3 disebutkan secara singkat bahwa MPR mempunyai kewenangan menetapkan UUD dan GBHN, maka pada amandemen ketiga dan keempat dirumuskan secara rinci kewenangannya. Di samping itu, kedudukannya tidak lagi sebagai lembaga tertinggi, melainkan sederajat dan seimbang dengan lembaga negara yang memegang kekuasaan eksekutif (Presiden) dan kekuasaan kehakiman.

<sup>2</sup> Jimly Asshidiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah Dan Parlemen Dalam Sejarah Telaah*

Meskipun MPR menjadi penjelmaan seluruh rakyat, tetapi sering dipersoalkan dan diperdebatkan eksistensinya sebagai lembaga institusi atau forum majelis belaka. Dalam Undang-Undang Dasar 1945, keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat itu sendiri sebenarnya hanya ada tiga (3) fungsi penting, yaitu pertama, MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD. Kedua, MPR melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Ketiga, MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD.

Meskipun, MPR menjadi forum atau lembaga penjelma seluruh rakyat, tetapi mekanisme keterwakilan rakyat melalui fungsi MPR tidak perlu dan bahkan tidak boleh dipahami secara mutlak, seolah-olah menjadi satu-satunya saluran kedaulatan rakyat yang sah. Walaupun rakyat telah menyalurkan aspirasinya melalui Pemilihan Umum dan wakil-wakil rakyat yang terpilih telah duduk dalam keanggotaan MPR yang terdiri atas dua kamar, yaitu DPR dan DPD.

Berdasarkan perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945, gagasan pembentukan DPD dalam rangka restrukturisasi parlemen Indonesia menjadi dua kamar telah diadopsi. Ketentuan mengenai DPR diatur dalam Pasal 20, keberadaan DPD diatur dalam Pasal 22c dan 22d. Perubahan terhadap ketentuan Pasal 20 diadopsi dalam naskah perubahan pertama dan kedua, perubahan Pasal 22 diadopsi dalam naskah perubahan ketiga UUD 1945.

Dengan adanya gagasan-gagasan baru tersebut, struktur parlemen Indonesia di masa depan memang tidak mungkin lagi dipertahankan seperti sekarang yang bersifat satu setengah kamar. Oleh karena itu, tepat jika sekarang memperbincangkan mengenai kemungkinan terhadap sistem parlemen dua kamar (bikameral).

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka penulis mencoba membahas tentang lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sistem bikameral dengan mengambil judul skripsi “ EKSISTENSI MPR DALAM SISTEM BIKAMERAL BERDASARKAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945 PASCA AMANDEMEN.

#### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, diajukan permasalahan, bagaimana eksistensi MPR dalam sistem bikameral berdasarkan UUD 1945 pasca amandemen ?

#### **C. Tinjauan Pustaka**

Berdasarkan perubahan ketiga UUD 1945, MPR sederajat dengan lembaga lainnya. MPR menjalankan kedaulatan rakyat yang ditentukan dalam UUD. Dalam naskah baru UUD hasil perubahan pertama, kedua, ketiga dan keempat MPR tetap diatur dalam dua pasal dan dibagi menjadi enam (6) ayat, (Pasal 2, tiga ayat) dan (Pasal 3, tiga ayat).

MPR periode 1999 terdiri atas anggota DPR dan ditambah dengan Utusan Golongan dan Utusan Daerah yang diangkat, sementara pada MPR 2004 terdiri atas anggota DPR dan DPD melalui Pemilihan Umum. Dari sisi keanggotaan terjadi perubahan, MPR pemilu 1999 terdiri dari 500 anggota DPR, 135 Utusan Daerah dan 65 Utusan Golongan. Total berjumlah 700 orang. Sedangkan MPR 2004 terdiri atas anggota 550 anggota DPR dan 128 anggota DPD. Berarti keseluruhan berjumlah 678 orang.

Dengan adanya keterwakilan orang dan aspirasi dalam MPR, serta dipilihnya seluruh anggota MPR melalui Pemilihan Umum akan menguatkan demokrasi, khususnya terhadap kebijakan bagi kepentingan masyarakat. MPR menjadi sangat representatif karena sepenuhnya dipilih rakyat.<sup>4</sup>

MPR yang selama ini dipandang sebagai lembaga tertinggi Negara yang memiliki kekuasaan yang besar, dan MPR sebagai penjelmaan rakyat Indonesia dan pemegang mandate kedaulatan rakyat memiliki kekuasaan penuh untuk mewakili rakyat.

Sehubungan pemikiran tentang sistem bikameral yang terkait dengan upaya untuk memberdayakan MPR yang perannya tidak efektif dan tidak mencerminkan kedudukannya yang sangat tinggi yang telah diberikan oleh UUD 1945

MPR sebagai lembaga tertinggi, dengan kedudukan dalam posisi yang benar-benar sebagai lembaga tinggi negara yang biasanya memiliki kewenangan-kewenangan yang diatur dalam UUD, sistem yang kami diajukan adalah sistem bikameral, dimana

---

<sup>4</sup> Kompas, *Politik Dan Hukum*, Rabu 11 Agustus, 2004, hlm. 8.

MPR terdiri atas DPR dan DPD. Dalam sistem bikameral ini MPR tidak lagi ditempatkan sebagai lembaga Tertinggi Negara.<sup>5</sup>

Pada hakikatnya, Majelis Permusyawaratan Rakyat tetap disebut sebagai suatu institusi, meskipun kedudukan tidak lagi bersifat tertinggi. "sebagai perbandingan dalam sistem dua kamar, MPR serupa dengan "congress" Amerika Serikat, "parliament" Inggris, "staten generaal" Belanda, karena itu, dalam kerangka pemikiran Undang-Undang Dasar 1945 beserta perubahannya, kurang lebih dapat dirumuskan bahwa prinsipnya, kekuasaan legislatif berada di Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah"<sup>6</sup>

Dengan gagasan untuk badan perwakilan dua kamar di Indonesia adalah tetap menggunakan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sebagai konsekuensi penggunaan nama MPR sebagai nama sistem dua kamar, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi menjadi suatu lingkungan jabatan yang memiliki lingkungan wewenang sendiri dan wewenang MPR baru melekat pada wewenang DPR dan DPD.

Dalam sistem parlemen dua kamar (bikameral) seperti di Amerika Serikat, setiap rancangan Undang-Undang mengharuskan persetujuan bersama antara *House of representatives*, dan *senat*. Ketentuan semacam itu tentu tidak harus diadopsi secara persis dalam situasi Indonesia. Jika suatu rancangan Undang-Undang dipersyaratkan untuk disetujui oleh DPR dan DPD sekaligus seperti di Amerika Serikat, akan dapat timbul penilaian bahwa proses pembuatan suatu Undang-Undang di masa yang akan datang menjadi lebih berat, yaitu disetujui bersama oleh Presiden.

---

<sup>5</sup> Hamdan Zoelva, *Risalah Rapat Ke 33 PAH Badan Pekerja MPR*. Sekretariat Jenderal, 22 Mei.

<sup>6</sup> Jimly Asshidiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Penerbit UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 42.

Mengenai kewenangan unsur MPR yaitu DPR dan DPD dalam amandemen keempat Undang-Undang Dasar 1945 diperkirakan akan terjadi dinamika politik, dikarenakan DPR berkeras menginginkan pada kewenangan yang diatur dalam Undang-Undang yang dibuatnya, sedangkan DPD dengan bermodalkan legitimasi yang kuat yang diperoleh dari Pemilihan Umum langsung menginginkan pada dukungan massa daerah-daerah. Dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2003 Tentang Susduk MPR, dinyatakan bahwa pimpinan MPR terdiri atas ketua dan tiga wakil ketua yang mencerminkan unsur DPR dan DPD yang dipilih dari anggota dalam sidang paripurna MPR.

Dengan demikian, peran MPR tidak lagi dianggap memiliki kekuasaan yang luas setelah adanya amandemen UUD 1945, berdasarkan hasil amandemen UUD 1945, sering dikatakan bahwa MPR tidak lagi sebagai lembaga *superbody*. MPR sejajar dengan lembaga negara lainnya.

Perbedaan pokok antara MPR dua kamar dengan MPR 1999 terletak pada susunan keanggotaan parlemen, kedudukan, tugas dan wewenangnya. Dalam MPR bikameral keanggotaannya parlemen terdiri atas DPR dan DPD. Menurut Jimly “kedudukan MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara melainkan sebagai “*join session*” atau persidangan antara DPD dan DPR. Dengan kata lain berubah menjadi forum permusyawaratan antara DPR dan DPD, yang tidak lain memerlukan pimpinan MPR yang bersifat tetap. Dalam



Dengan demikian perbedaan sistem dua kamar parlemen Indonesia yang disebut sebagai DPR dan DPD itu dapat ditentukan oleh dua faktor, yaitu pertama, sistem rekrutmen keanggotaan. Kedua, pembagian kewenangan diantara keduanya dalam menjalankan tugas-tugas parlemen.

#### **D. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian adalah untuk mengkaji tentang eksistensi MPR dalam sistem bikameral berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen.

#### **E. Manfaat Penelitian**

##### **1. Bagi Ilmu Pengetahuan.**

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum terutama Hukum Tata Negara.

##### **2. Bagi Pembangunan**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan kepada pemerintah terhadap lembaga MPR dalam sistem bikameral berdasarkan UUD 1945 pasca amandemen.

#### **F. Metode Penelitian.**

##### **1. Jenis Penelitian.**

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menitik beratkan pada jenis penelitian kepustakaan. Penelitian kepustakaan adalah penelitian yang dilakukan

perundang-undangan, buku, dokumen, dan hasil laporan penelitian yang berkaitan dengan permasalahan.

## 2. Sumber Data.

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat meliputi :

1. Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen I, II, III, dan IV
2. Ketetapan MPR No. III/MPR/2003 Tentang susunan Dan Kedudukan MPR, DPR, DPD Dan DPRD.
3. Peraturan Perundang-undangan lainnya yang berhubungan dengan permasalahan.

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang menunjang bahan hukum primer, yaitu meliputi buku-buku, hasil penelitian surat kabar yang berkaitan dengan permasalahan.

c. Bahan hukum tersier, di antaranya adalah kamus hukum.

## 3. Teknik Pengumpulan Data.

Pengumpulan data dilakukan dengan metode studi pustaka yaitu, data dikumpulkan secara langsung, baik yang diperoleh dari perpustakaan ataupun browsing internet.

## 4. Teknik Pengelolaan Data

Data yang terkumpul dari penelitian tersebut disusun secara sistematis, logis dan yuridis untuk mendapatkan gambaran umum tentang eksistensi

MPR dalam sistem bikameral berdasarkan UUD 1945 pasca amandemen

Data yang telah diolah selanjutnya dianalisis secara yuridis kualitatif untuk mendapatkan unsur-unsur pokok yang berkaitan dengan eksistensi MPR dalam sistem bikameral berdasarkan pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang ditinjau dari hukum tata negara. Untuk menjawab permasalahan.