

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada umumnya negara modern di dunia menyatakan dirinya sebagai negara yang bersistem pemerintahan demokrasi, yakni sistem pemerintahan yang bersumber pada kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat merupakan paham ketatanegaraan yang menjabarkan dan pengaturannya dituangkan dalam konstitusi atau Undang Undang Dasar suatu negara.¹

Berdirinya suatu negara tidak dapat dipisahkan dari konsep tentang kedaulatan yang melekat pada negara yang bersangkutan. Kedaulatan merupakan unsur yang penting dalam suatu negara. Hal ini mengingat bahwa negara adalah suatu organisasi kekuasaan yang merupakan alat untuk mencapai tujuan bersama.

Gagasan kedaulatan rakyat dalam konstitusi dan pada pelaksanaannya di Indonesia tidak dapat terlepas dari perjalanan sejarah perkembangan demokrasi itu sendiri.

Sejak dikumandangkan Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia oleh Soekarno-Hatta pada tanggal 17 Agustus 1945, Indonesia masih belum terlepas dari bentuk penjajahan oleh kerajaan Belanda. Sebagai negara merdeka, pada tanggal 18 Agustus 1945 mulai diberlakukan Undang Undang Dasar yang akan

¹ Dahlan Thaib, 1999, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, hlm 1.

menjadi sumber hukum tertulis yang disebut dengan UUD 1945, dan sejak saat itu bangsa Indonesia telah memiliki sistem atau asas kedaulatan rakyat dalam proses penyelenggaraan kehidupan kenegaraan.

Alinea keempat merupakan intisari dari substansi pembukaan UUD 1945 yang memuat antara lain dasar negara, tugas pemerintahan negara dan struktur dasar kekuasaan tertinggi negara yakni kedaulatan rakyat.²

Dengan demikian Undang Undang Dasar 1945 menganut asas kedaulatan rakyat dan penegasannya terdapat dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945 yang kemudian dijabarkan pada Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar." Karenanya secara implisit Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah penyelenggara negara tertinggi yang akan melaksanakan kedaulatan rakyat sepenuhnya.

Penegasan tersebut berarti bahwa sumber kekuasaan hanya ada pada rakyat. Akan tetapi jumlah rakyat Indonesia yang sangat besar, maka tidak mungkin melaksanakan sendiri kekuasaannya secara konkrit dalam praktik. Untuk itulah di dalam Undang Undang Dasar 1945 ditetapkan suatu lembaga yang disebut dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang akan melaksanakan kedaulatan rakyat atas nama rakyat. Dengan demikian Majelis

² Moerdiono, 1997, Hakekat, *Makna dan Mekanisme Kedaulatan Rakyat Dalam Kehidupan Kenegaraan Kita*, penerbit BP7 pusat, hlm. 20.

Permasyarakatan Rakyat adalah satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat.

Di dalam Undang Undang Dasar 1945 ditegaskan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat (Pasal 1 ayat (2)) yang unsur-unsurnya terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat, Utusan Daerah dan Utusan Golongan (Pasal 2 ayat (1)). Di dalam penjelasan UUD 1945 disebutkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat secara implisit merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, memegang kedaulatan negara, sehingga kekuasaannya tidak terbatas.³

Dari penggalian secara historik atas gagasan lembaga permusyawaratan/perwakilan dapat dipastikan Majelis Permusyawaratan Rakyat harus merupakan lembaga permusyawaratan/ perwakilan rakyat yang benar-benar kuat di hadapan eksekutif (Presiden dan Menteri). Tetapi dalam kenyataannya MPR hanyalah eksis sebagai lembaga yang dibuat untuk memenuhi formal konstitusional. Lembaga ini tidak sekuat yang dituntut oleh substansi konstitusi. Dalam kenyataannya eksistensinya justru lebih banyak dipengaruhi dan diwarnai oleh kekuatan eksekutif. Dapat terjadi demikian karena dalam rekrutmen keanggotaannya tidak memenuhi syarat substansif yang dituntut oleh prinsip-prinsip demokrasi.

³ Moh. Mahfid MD., 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, hlm. 234.

Rekrutmen keanggotaan Majelis sangat menentukan peranan MPR sebagai lembaga kedaulatan rakyat. Komposisi keanggotaan MPR, DPR dan DPRD selama ini sering menjadi sorotan dan kritikan dari masyarakat. Keanggotaan lembaga memiliki dua perbedaan yaitu ada yang dipilih melalui pemilihan umum dan ada yang diangkat yaitu dari TNI, utusan daerah dan utusan golongan dengan kriteria yang tidak jelas.⁴

Dengan sistem ketatanegaraan, di akhir jabatan, Presiden harus melaporkan apa yang telah dilaksanakan sebagai pertanggungjawaban kepada MPR yang didalamnya terdapat Gubernur dan Panglima TNI beserta staf lainnya yang secara struktural berada di bawah Presiden. Di dalam pertanggungjawaban Presiden sudah pasti termasuk laporan kerja dari daerah-daerah yang telah disusun oleh Gubernur atau juga oleh Pangdam. Dari kondisi tersebut akan sulit bagi anggota MPR untuk menilai pertanggungjawaban objektif apabila penilaiannya disampaikan oleh masing-masing fraksi termasuk utusan daerah yang anggotanya adalah Gubernur.

Selain utusan daerah yang membuat rancunya hubungan kekuasaan, masih diperkuat lagi dengan adanya Utusan Golongan yang pola dan kriteria rekrutmennya tidak transparan sebab munculnya Utusan Golongan yang secara umum belum dikenal bagaimana kualitasnya untuk menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

⁴ Ni'matul Huda, 1999, *Hukum Tata Negara, Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, hlm. 164.

Penyebab tidak transparannya Utusan Golongan karena utusan ini ditentukan atas prakarsa Presiden. Hal ini terjadi disebabkan karena adanya pemberian kekuasaan kepada Presiden untuk menetapkan Utusan Golongan baik atas usul organisasi golongan maupun prakarsa Presiden sendiri, ini dapat kita baca dalam UU No. 2 Tahun 1986 Pasal 1 butir C jo UU No. 5 Tahun 1995.

Karena hal tersebut di atas maka banyak tokoh-tokoh baik yang memiliki keahlian maupun mereka yang memiliki banyak pendukung dan mereka sangat tepat dan representatif untuk menjadi anggota MPR ternyata tidak terjaring dalam rekrutmen dan bahkan yang bermunculan adalah mereka-mereka yang sangat diragukan kemampuannya untuk menjadi wakil rakyat dari golongannya.

Keberadaan anggota majelis yang berasal dari Utusan Daerah dan Utusan Golongan yang diangkat oleh Presiden menimbulkan rancunya hubungan eksekutif dan legislatif yang berakibat tertutupnya sistem kontrol yang efektif. Utusan Daerah dan Utusan Golongan sangat sulit untuk menggunakan kedaulatannya sebab terikat oleh hubungan kekuasaan dengan lembaga eksekutif karena mereka diangkat oleh Presiden sesuai dengan Undang Undang yang berlaku. Mereka tidak mungkin untuk menolak pertanggungjawaban pemerintah yang disampaikan di akhir jabatan.

Selama Orde Baru, pada setiap sidang Pleno MPR, setiap fraksi selalu menerima pertanggungjawaban yang disampaikan oleh Presiden. Akibat dari kondisi tersebut kedaulatan rakyat telah terpasung sebab komposisi keanggotaan majelis sama dengan komposisi keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Di DPR anggota dewan akan berbicara atas nama faksi yang berarti atas nama partai. Kalau tidak sesuai dengan pendapat fraksi, maka kemungkinan besar anggota yang kritis akan terkena *recall*. Disinipun telah terjadi pemasangan terhadap kedaulatan rakyat. Anggota dewan tidak akan menyatakan pendapatnya sesuai dengan kata hatinya. Padahal hak untuk mengeluarkan pendapat, pikiran dan berbicara dijamin oleh Pasal 28 UUD 1945, setiap individu (anggota) mempunyai kewajiban membawakan suara rakyat bukan suara partainya walaupun ia adalah anggota partai yang dipilih.

Kebebasan mengeluarkan pendapat seorang anggota legislatif sering merugikan dirinya sendiri karena dianggap vokal sehingga anggota tersebut terpaksa *direcall* oleh partainya karena dianggap tidak sejalan dengan fraksi.

Hak *merecall* memang diatur dalam Pasal 43 UU No. 2 Tahun 1985 yang menyatakan bahwa hak *recall* untuk OPP (Organisasi Partai Politik) atau Golongan Karya dan ABRI ada pada OPP yang bersangkutan atau pada Panglima ABRI. Pelaksanaannya terlebih dahulu harus dimusyawarahkan dengan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat. Berdasarkan peraturan inilah masing-masing OPP dan Pangab memiliki kekuasaan yang luar biasa untuk *merecall* anggotanya yang tidak sejalan dengan kepentingan pemerintah. Bagi anggota DPR yang *direcall* akan berdampak kehilangan keanggotaannya di MPR.

Kedudukan sebagai anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah rakyat yang berdaulat (*citoyen*), berkedudukan sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat melalui Pemilihan Umum. Kedudukan setiap anggota MPR

dari masing-masing unsur baik itu secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama lebur menjadi satu sebagai penjelmaan rakyat yang berdaulat. Kedudukan anggota MPR harus dipahami sebagai penjelmaan seluruh rakyat yang berdaulat.

Setelah Orde Baru tumbang pada tahun 1998 oleh gerakan reformasi, kelemahan dan kekurangan dalam kehidupan berbangsa bernegara harus segera dihapus baik itu di bidang politik, ekonomi dan hukum. Ternyata apa yang dicanangkan pada masa awal pergerakan sampai saat ini masih belum nampak pergerakannya.

Komposisi keanggotaan MPR masih tidak mencerminkan aspirasi rakyat melainkan ke aspirasi partai, di dalam bidang ekonomipun pemerintah belum berkiprah banyak bahkan nampak lebih buruk, begitu pula dalam bidang hukum. Penegakan hukum di sebuah negara hukum tidak dilaksanakan dengan optimal. Korupsi, kolusi dan nepotisme belum tuntas diberantas sebab aparat penegak hukum belum bersih dan juga masih ada intervensi dari pemerintah.

MPR sebagai lembaga perwakilan rakyat harus benar-benar kuat dan dapat mempresentasikan kedaulatan rakyat dalam arti sebenarnya sehingga MPR memiliki kemampuan menyuarakan aspirasi rakyat.

Dalam kedudukan yang sangat kuat sebagai penjelmaan seluruh rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi atasan Presiden dan kepadanya Presiden harus tunduk dan bertanggung jawab karena Presiden itu sebenarnya adalah mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat yang wajib menjalankan putusan-putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang dikemukakan maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut, yaitu:

Bagaimana perubahan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut UUD 1945?

C. Tinjauan Pustaka

1. Teori Kedaulatan Rakyat

Pada perkembangannya, ajaran ini didasarkan pada perjanjian masyarakat dan pembentukan negara. Ajaran ini menganggap bahwa kehendak rakyat merupakan sumber dari kekuasaan pemerintah. Prinsip inilah yang kemudian dikenal sebagai prinsip demokrasi.

Indonesia, di dalam konstitusinya tertulis bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, yang berarti Indonesia menganut asas kedaulatan rakyat.

Konsep kedaulatan rakyat sudah menjadi polemik intelektual di antara para pejuang kemerdekaan sejak tahun 1930-an, jauh sebelum konsep-konsep modern seperti *Negara Hukum* (rechtstaat), Hak Asasi Manusia (HAM) dan lain-lain diperdebatkan dalam rangka penyusunan UUD 1945. Karena itu tidak dapat dilepaskan dalam memahami gagasan kedaulatan rakyat yang dirumuskan dalam UUD 1945 yang belaku sekarang.⁵

⁵ Jimly Asshiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksananya di Indonesia*, Ichtiar Baru, Jakarta, hlm. 2-3.

Dalam alinea keempat pembukaan UUD 1945, para pendiri negara telah mengambil keputusan yang teramat penting dalam proses mendirikan negara baru. Keputusan tersebut merupakan tujuan dari didirikannya negara Republik Indonesia, yaitu:⁶

“Membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat.”

Hal ini menunjukkan sifat modern dari Undang Undang Dasar 1945. Karena negara modern pada umumnya adalah berdasarkan atas kedaulatan rakyat, artinya kekuasaan tertinggi ada pada rakyat. Namun tidaklah bijaksana apabila seluruh rakyat melaksanakan kekuasaannya (demokrasi langsung).⁷ Oleh sebab itu kekuasaan tertinggi ada pada rakyat yang pelaksanaannya diserahkan kepada lembaga yang mewakili rakyat, maka lembaga tersebut akan menghasilkan produk-produk hukum sesuai dengan kehendak atau kemauan rakyat yang telah diwakilinya.

2. Lembaga Perwakilan Rakyat

Prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat menghendaki adanya keikutsertaan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan. Keikutsertaan rakyat/

⁶ Dahlan Taib, *Op. Cit*, hlm. 2.

⁷ *Ibid*, hlm. 11.

warga negara dalam tindakan pemerintah tidak diselenggarakan secara langsung oleh warga negara tetapi secara tidak langsung melalui perwakilan yang berbentuk suatu lembaga perwakilan rakyat.

Pembentukan lembaga perwakilan di era modern biasanya dilakukan dengan cara melalui pemilihan umum, sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat. Dalam sejarah perkembangan lembaga perwakilan rakyat dapat dikelompokkan dalam dua bentuk, yaitu:

- a) Lembaga Perwakilan Rakyat dengan sistem satu kamar, artinya di dalam lembaga perwakilan rakyat hanya terdiri dari satu bidang perwakilan.
- b) Lembaga Perwakilan Rakyat dengan sistem dua kamar

Tujuan dari sistem dua kamar ini karena adanya kebutuhan terhadap perwakilan. Menurut teori, satu kamar berisi anggota-anggota yang secara luas mewakili rakyat secara langsung, sedangkan kamar yang lain berbeda, seperti perwakilan teritorial.

Pentingnya keberadaan lembaga perwakilan rakyat sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, maka lembaga perwakilan rakyat merupakan kemutlakan yang harus dipenuhi dalam negara demokrasi dan berkedaulatan rakyat.

Seperti yang dikutip dari usulan Muhammad Yamin dalam sidang BPUPKI pada tanggal 11 juli 1945, yaitu pembentukan suatu majelis yang isi/ anggotanya terdiri dari perwakilan daerah dan juga wakil-wakil golongan, dan

secara otomatis anggota DPR menjadi anggota majelis ini.⁸ Kemudian dari usulan tentang majelis tersebut, akhirnya terbentuklah suatu pasal yang berisi tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari anggota DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan (Pasal 2 ayat (1)), yang kemudian mengalami perubahan pasca amandemen UUD 1945 menjadi: Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui Pemilu (Pasal 2 ayat (1)).

Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga yang dibentuk dan diharapkan mampu memberikan apa yang selama ini menjadi tuntutan, keinginan dan kebutuhan rakyat disamping tugas-tugas pokoknya dalam pemerintahan, dengan kata lain bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Penjelasan seperti itu dapat menimbulkan penafsiran :⁹

a) *Majelis Permusyawaratan Rakyat sama atau identik dengan rakyat.*

Konsekuensinya, bahwa antara MPR dengan rakyat tidak boleh ada perbedaan pendapat. Oleh karena itu MPR tidak perlu memberi pertanggungjawaban.

b) *Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai suatu badan perwakilan rakyat yang mencerminkan kehendak rakyat.*

⁸ Makmur Amir, 2005, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 69.

⁹ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, 1986, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang Undang Dasar 1945*, Gramedia, Jakarta, hlm. 44.

Konsekuensinya, bahwa adanya perbedaan pendapat antara MPR dengan rakyat dapat dimungkinkan terjadi. Rakyat masih membawahi MPR dan dapat dimintai pertanggungjawaban.

Rekrutmen keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sangatlah menentukan peran MPR sebagai lembaga kedaulatan rakyat yang mewakili aspirasi rakyat. Rekrutmen keanggotaan majelis dilakukan atau dipilih melalui Pemilihan Umum yang dituangkan dalam Pasal 2 UU No. 22 Tahun 2003, tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD :

“MPR terdiri atas anggota DPR dan DPRD yang dipilih melalui PEMILU“

Dari ketentuan ini, maka untuk mengisi keanggotaan MPR terlebih dahulu dilakukan PEMILU untuk memilih anggota DPR.

Kedudukan sebagai anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah rakyat yang berdaulat (*citoyen*), berkedudukan sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat melalui pemilihan umum. Dengan demikian kedudukan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus dipahami sebagai penjelmaan seluruh rakyat yang berdaulat.

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dari penulisan ini adalah untuk mengetahui dan mengkaji perubahan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut UUD 1945.

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi ilmu pengetahuan khususnya bagi perkembangan ketatanegaraan Indonesia.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), khususnya kewenangan MPR.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Pada penulisan skripsi ini, penulis menitik beratkan pada jenis penelitian kepustakaan. Penelitian kepustakaan adalah penelitian yang dilakukan dengan cara mengkaji dan menganalisis data sekunder yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan, buku dan dokumen.

2. Jenis Data dan Sumber Data

Data adalah segala keterangan dan informasi mengenai segala hal yang berkaitan dengan tujuan penelitian.¹⁰ Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang tersusun dalam bentuk dokumen (data tidak langsung) melalui buku atau referensi yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

Penelitian ini menggunakan data sekunder maka bahan untuk materinya atau sumber datanya adalah:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat seperti UUD 1945, UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, UU No. 22 Tahun 2004 tentang Susunan dan Kedudukan MPR dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang menunjang bahan hukum primer yang meliputi buku, hasil-hasil penelitian, surat kabar dan internet yang berhubungan dengan permasalahan.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi dokumentasi, yaitu mencari data dari dokumen-dokumen yang mempunyai hubungan dengan permasalahan, seperti UUD 1945, buku, peraturan-peraturan, surat

¹⁰ Handari Nawawi, 1997, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gajah Mada University Pers, Yogyakarta, hlm. 221.

kabar dan sebagainya. Karena setiap penelitian tidak bisa dilepas dari literatur ilmiah, maka kegiatan studi literatur ini menjadi sangat penting.

4. Teknik Pengolahan Data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian disusun secara yuridis dan sistematis untuk mendapat gambaran tentang permasalahan yang diteliti.

5. Analisis Data

Data dari obyek penelitian tersebut dianalisis secara yuridis kualitatif untuk mendapatkan unsur-unsur pokok dari obyek penelitian.