

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sepanjang perjalanan sistem ketatanegaraan di Indonesia yang terhitung sejak kemerdekaan Republik Indonesia hingga saat ini, satu dari sekian banyak lembaga negara yang mendapatkan banyak sorotan publik oleh karena kedudukan dan kewenangannya dalam system ketatanegaraan Indonesia adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia. Bagaimana tidak, dalam sejarahnya (sebelum reformasi), MPR dalam konteks yang global dapat dikatakan sebagai lembaga negara yang “unik”. Unik dalam hal ini dikarenakan MPR merupakan lembaga perwakilan yang kedudukannya berada diatas parlemen (Dewan Perwakilan Rakyat). Biasanya, parlemen dianggap sebagai satu-satunya wadah yang mencakup wakil-wakil yang dipilih dalam suatu pemilihan umum. Akan tetapi, “wakil rakyat” dalam MPR terdiri dari anggota, baik yang dipilih dalam suatu pemilihan umum maupun mencakup anggota yang di angkat.¹

Selain keunikan dalam hal keanggotaan, MPR juga memiliki keunikan lain berkenaan dengan kelembagaan dan kewenangannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Ketika itu, MPR merupakan satu-satunya lembaga tertinggi negara yang memiliki kewenangan penuh dalam melaksanakan kedaulatan rakyat. Penyebutan MPR sebagai lembaga tertinggi negara saat itu

¹ M. Syafi' Anwar , 2014, *Hukum Tata Negara Teori dan Praktek*, Yogyakarta : Thafa Media, Hlm 153.

didasarkan pada bunyi Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar (UUD) Tahun 1945 yang asli dan bunyi Penjelasan pada bagian Sistem Pemerintahan Negara butir III yang menggariskan bahwa “Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat”, yang kemudian dimasukkan juga di dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966.²

Keunikan dalam hal kelembagaan dan kewenangan yang demikian itu dilekatkan pada MPR bukan tanpa alasan. Dalam sidang-sidang persiapan kemerdekaan terungkap bahwa para *faunding fathers* sama sekali tidak berfikir untuk menjadikan Amerika dan Eropa Barat sebagai *role model* ketatanegaraan Indonesia Merdeka. Trauma penjajahan Belanda dan situasi pembahasan di bawah kekuasaan Jepang menjadikan rapat-rapat pembahasan konstitusi dipenuhi retorika anti liberalisme dan anti demokrasi barat.³

Sebagai bentuk penolakan terhadap paham leberalisme dan demokrasi barat tersebut, muncul suatu keinginan dari *faunding fathers* untuk menjelmakan aspirasi rakyat kedalam bentuk yang berupa perwakilan. Keinginan tersebut pertama kali dicetuskan oleh Soekarno dalam pidato bersejarah 1 Juni 1945 saat pembahasan pembahasan Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Penjelmaan aspirasi tersebut kemudian diterjemahkan kedalam lembaga bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat. Satu Prinsip yang

² Bunyi Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945: Kedaulatan Rakyat ada ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusawaratan Rakyat.

³ Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati, 1998, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdejaan Indonesia(BPUPKI)- Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Sekretariat Republik Indoesia, Hlm 22.

mendasari sistem permusyawaratan itu ialah sila ketiga, tentang mufakat dan demokrasi. Di dalamnya terkandung prinsip kebersamaan di dalam bernegara.⁴

Berbagai konstruksi pemikiran yang demikian itulah kemudian menciptakan kelembagaan MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang memegang kekuasaan tertinggi negara yang kemudian diterjemahkan dalam bunyi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Dengan komposisi keanggotaan MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, serta memiliki kewenangan dalam menetapkan UUD, menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), dan memilih Presiden serta Wakil Presiden dengan suara terbanyak.

Namun pasca reformasi (tepatnya dalam Sidang Tahunan 2001), MPR memutuskan untuk menyempurnakan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 lama dan menggantinya menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut UUD”. Perubahan tersebut mengisyaratkan bahwa kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara dan tidak lagi memegang kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.⁵ Dengan kata lain, MPR pasca perubahan UUD 1945 merupakan lembaga negara yang sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya seperti: Presiden, Dewan Perwakilan

⁴ Riri Nazriyah, 2007, *MPR: Kajian Terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan*, Yogyakarta : FH UII Press. Hlm. 50

⁵ Ni'matul Huda, 2007, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta : UII Press. Hlm 95.

Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY).

Perubahan kedudukan tersebut juga berimplikasi pada kewenangan dan keanggotaan MPR. Dalam hal kewenangan, MPR kini tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden, tidak lagi berwenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya selama tidak ada usulan dari DPR setelah MK memeriksa, mengadili dan memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden bersalah, serta tidak lagi berwenang membuat dan menetapkan GBHN.⁶ Wewenang yang masih melekat pada MPR adalah mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD. Sementara dalam hal keanggotaan, yang semula MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang, kini keanggotaan MPR hanya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dalam undang-undang.

Namun seiring berjalannya waktu, beberapa permasalahan ketatanegaraan justru kemudian bermunculan. Permasalahan-permasalahan sebagaimana penulis maksud *pertama*, , persoalan hubungan antara MPR dan Presiden dalam rangka pelaksanaan kedaulatan rakyat. Sebagaimana diketahui bahwa ketika MPR masih berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, Presiden adalah mandataris

⁶ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) adalah penyebutan bagi Undang-Undang Dasar Tahun 1945 hasil perubahan.

MPR. Dengan begitu, atas nama MPR Presiden menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh MPR. Pelaksanaan haluan negara tersebut juga diiringi dengan pertanggungjawaban yang harus diberikan oleh Presiden kepada MPR diakhir masa jabatannya.

Kedua, keanggotaan MPR saat ini belum mewakili seluruh elemen masyarakat sehingga membuat kelembagaan MPR belum menjadi “penjelmaan rakyat” yang sesungguhnya. Hal ini karena meskipun anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, dalam kenyataannya sebagian dari mereka yang mewakili daerah dengan menjadi anggota DPD merupakan orang-orang yang 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. Jika kita konsisten pada semangat pembentukan MPR yang sengaja dibentuk agar mampu menjadi “rumah rakyat” dan “penjelmaan rakyat”, sudah seharusnya komposisi/susunan keanggotaannya mencerminkan atau merepresentasikan seluruh rakyat Indonesia.

Berbagai persoalan yang telah di uraikan diatas sudah barang tentu merupakan dampak panjang atas pelaksanaan kedaulatan rakyat yang saat ini sedang dipraktikkan. Guna menyelesaikan persoalan-persoalan tersebut, muncul ide atau gagasan untuk melakukan pembenahan terhadap desain kelembagaan dan kewenangan MPR sebagai salah satu aktor pelaksana kedaulatan rakyat di

Indonesia. Untuk melihat seberapa penting desain tersebut dilakukan dan bagaimana konstruksi ideal kelembagaan dan kewenangan MPR kedepan sehingga mampu menjawab persoalan-persoalan tersebut, Penulis bermaksud menelitinya lebih dalam dengan melakukan penulisan hukum yang berjudul "DESAIN KEDUDUKAN KELEMBAGAAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT PASCA AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR 1945".

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah di atas, dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Desain Lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat pasca amendemen Undang-Undang Dasar 1945?

C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan

- a. Untuk mengetahui mengenai Desain Lembaga MPR dalam ketatanegaraan Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945.

2. Manfaat

- a. Secara Teoritis

Untuk memberikan informasi untuk penulis pada khususnya dalam bidang Ilmu Hukum terutama Hukum Tata Negara mengenai Desain

Lembaga MPR dalam ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945.

b. Secara Praktis

- 1). Memberikan wawasan ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara.
- 2). Memberikan referensi kepada masyarakat luas mengenai Desain Lembaga MPR pasca amandemen UUD 1945.

D. Kerangka Pemikiran

Sistem ketatanegaraan Indonesia berubah pasca amandemen UUD 1945. Salah satu perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia adalah terjadi pergeseran paradigma kelembagaan negara. Menurut UUD 1945 setelah amandemen, semua lembaga negara kedudukannya sejajar. UUD 1945 pasca amandemen tidak menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. Lembaga MPR adalah Lembaga permusyawaratan rakyat yang di gagas oleh pendiri bangsa yang bertujuan sebagai penjelmaan seluruh rakyat di Indonesia. Maka dari itu, Lembaga MPR dibentuk dengan isian seluruh unsur yang mewakili rakyat Indonesia.

MPR merupakan satu-satunya lembaga tertinggi negara yang memiliki kewenangan penuh dalam melaksanakan kedaulatan rakyat. Penyebutan MPR sebagai lembaga tertinggi negara saat itu didasarkan pada bunyi Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar (UUD) Tahun 1945 yang asli dan bunyi Penjelasan pada

bagian Sistem Pemerintahan Negara butir III yang menggariskan bahwa “Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Namun pasca reformasi (tepatnya dalam Sidang Tahunan 2001), MPR memutuskan untuk menyempurnakan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 lama dan menggantinya menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut UUD”. Perubahan tersebut mengisyaratkan bahwa kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara dan tidak lagi memegang kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Dengan kata lain, MPR pasca perubahan UUD 1945 merupakan lembaga negara yang sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya seperti: Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY). Perubahan kedudukan tersebut juga berimplikasi pada kewenangan dan keanggotaan MPR. Dalam hal kewenangan, MPR kini tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden, tidak lagi berwenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya selama tidak ada usulan dari DPR setelah MK memeriksa, mengadili dan memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden bersalah, serta tidak lagi berwenang membuat dan menetapkan GBHN.⁷ Wewenang yang masih melekat pada MPR adalah mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD. Sementara dalam hal keanggotaan, yang

⁷ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) adalah penyebutan bagi Undang-Undang Dasar Tahun 1945 hasil perubahan.

semula MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang, kini keanggotaan MPR hanya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dalam undang-undang.

E. Metode Penelitian

Metode Penelitian adalah kegiatan ilmiah yang menggunakan metode, sistematika dan bertujuan untuk mempelajari beberapa peristiwa hukum tertentu dengan cara menganalisisnya. Penelitian adalah suatu metode ilmiah dengan melakukan analisa mengenai perubahan struktural lembaga dengan seksama dan lengkap terhadap bukti-bukti yang diperoleh dari suatu permasalahan tersebut.⁸ Metode penelitian dalam penelitian ini menggunakan sebagai berikut

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan merupakan suatu pola pemikiran yang ada dalam suatu penelitian. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis-normatif. Pendekatan yuridis-normatif adalah Konsep yang memandang hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Konsepsi ini

⁸ Khudzulifah Dimiyati dan Kelik Wardiono, 2004, *Metode Penelitian Hukum*, Surakarta : Muhammadiyah University Press, hal 1.

memandang hukum sebagai suatu sistem **normatif** yang bersifat mandiri, tertutup dan terlepas dari kehidupan masyarakat yang nyata.⁹

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam skripsi ini menggunakan jenis penelitian deduktif. Penelitian deduktif adalah suatu metode penelitian yang menggambarkan peristiwa hukum dan fakta yang ada dalam dengan cara analisa secara mendalam.

3. Jenis dan Sumber Data

a. Bahan Hukum Primer

Merupakan bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah¹⁰ Dalam penelitian ini meliputi:

1. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (sebelum perubahan)
2. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
3. Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)
4. Risalah Perubahan Undang Undang Dasar Tahun 1945.

b. Bahan Hukum Sekunder

Diartikan sebagai sumber hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari bidang

⁹ Johnny Ibrahim, 2013, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Surabaya: Bayumdia Publish, hal 295.

¹⁰ Burhan Ashshofa, 2004, Metode Penelitian Hukum, Jakarta: Cetakan Keempat, Rineka Cipta, Hlm.103.

tertentu, berupa buku-buku, disertasi, tesis, skripsi, jurnal dan makalah-makalah hukum yang berhubungan dengan obyek penelitian.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk dan penjelasan untuk mendukung bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder antara lain kamus (hukum) dan ensiklopedia.¹¹

4. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini metode pengumpulan data yang digunakan oleh penulis adalah Studi Kepustakaan, yaitu metode pengumpulan data dengan cara mempelajari buku-buku, makalah, artikel, internet, hasil penelitian dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang sedang diteliti. Semua yang ada di atas dipakai sebagai pedoman dan landasan dalam penelitian.¹²

5. Metode Analisis Data

Setelah data terkumpul maka data tersebut dianalisis secara kualitatif. “Analisis data secara kualitatif adalah suatu metode analisis data yang berupa kata-kata atau kalimat-kalimat yang dilakukan dengan menganalisa, mendeskripsikan, menafsirkan dan menginterpretasi data hasil lisan atau tulis menurut klasifikasinya dengan tujuan menarik kesimpulan”.¹³

Adapun dalam mengambil kesimpulan dalam penulisan ini memakai metode deduktif. “Metode analisis deduktif adalah metode analisis data dari

¹¹ Amirudin dan H. Zainal Askin, 2004, Pengantar Metode Penelitian Hukum, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hal 32

¹² Khudzalifah Dimiyati dan Kelik Wardiono, Op.cit, hal 32.

¹³ Lexi J. Moleong, 1991, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung : Rosyda Karya, hal. 4.

kesimpulan suatu hal yang umum ke khusus, dimana maksudnya seperti yang dalam perundang-undangan yang di khususkan pada peristiwa yang sebenarnya”.¹⁴ Jadi akan ditarik kesimpulan, mengenai Desain Lembaga MPR Pasca Amandemen UUD 1945.

F. Sistematika Skripsi

Untuk mengetahui dan memudahkan dalam melakukan pembahasan, dan penjabaran isi dalam penelitian ini, maka penulis dalam menyusun sistematika skripsi dengan penulisan sebagai berikut :

BAB I yaitu pendahuluan yang memuat tentang latar belakang masalah yang menggambarkan alasan penelitian ini dilakukan, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitan, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II mengulas mengenai landasan teori yang dijabarkan kedalam pembahasan, yaitu pertama tinjauan umum tentang teori kedaulatan rakyat dan demokrasi

BAB III akan menggambarkan tentang analisis mengenai kelembagaan MPR dari waktu ke waktu sejak dalam pembahasan BPUPKI hingga saat ini.

BAB IV, maka akan ditarik suatu kesimpulan.

¹⁴ Amirudin dan H. Zaenal Asikin, 2004, *Op.Cit.*, hal. 68.