

## **Rekonstruksi Kelembagaan MPR**

Oleh:

Widayati

Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang  
dan Mahasiswa Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH), Sekolah Pascasarjana  
Universitas Muhammadiyah Surakarta  
widayati.winanto@gmail.com

### **Abstrak**

UUD 1945 setelah amandemen menyebabkan terjadinya pergeseran kelembagaan negara. Semua lembaga negara dalam UUD 1945 kedudukannya sejajar. MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, tidak ada lagi utusan golongan. Padahal masih terdapat golongan masyarakat yang belum terwakili di MPR. Kewenangan MPR terbatas, yaitu mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan Wakil Presiden, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD. Pengambilan keputusan dalam sidang MPR saat ini sering dilakukan dengan cara voting, seharusnya sesuai dengan semangat para pendiri bangsa, MPR sebagai lembaga permusyawaratan pengambilan keputusan dilakukan dengan musyawarah mufakat.

**Kata Kunci:** rekonstruksi, MPR

### **Pendahuluan**

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

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

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

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

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

Selain keanggotaannya yang berubah, cara MPR dalam mengambil keputusan juga berubah. MPR sebagai lembaga permusyawaratan, seharusnya melakukan musyawarah dalam setiap pengambilan keputusannya. Pengambilan keputusan dengan cara musyawarah saat sekarang ini sudah tidak terlihat lagi pada lembaga MPR. Setiap keputusan selalu dilakukan dengan cara voting atau pemungutan suara. Hal ini juga tidak sesuai dengan semangat sila ke empat Pancasila yaitu permusyawaratan/perwakilan. Oleh karena itu, perlu dilakukan rekonstruksi kelembagaan MPR agar selaras dengan semangat para pendiri bangsa ketika menggagas adanya lembaga MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

## **Pembahasan**

### **Sejarah Pembentukan MPR**

Pembentukan lembaga MPR sudah digagas oleh para pendiri bangsa dalam mempersiapkan kemerdekaan Indonesia, akan tetapi keberadaan MPR tidak dapat segera terbentuk setelah Indonesia menyatakan kemerdekaannya. Di bawah ini akan diuraikan

mengenai perkembangan keberadaan MPR yang terbagi dalam beberapa periode/kurun waktu sesuai dengan berlakunya Undang-Undang Dasar di Indonesia.

### **Periode Sebelum Kemerdekaan Indonesia**

Keberadaan MPR tidak terlepas dari teori kedaulatan rakyat yang menjadi pilihan bangsa Indonesia merdeka. Dalam sidang kedua<sup>1</sup> BPUPKI, Muhammad Yamin menyampaikan bahwa di dalam UUD yang akan disusun nanti, di hadapan Kepala Negara dan Wakil Kepala Negara ada sebuah Majelis Permusyawaratan untuk seluruh rakyat Indonesia, yang menjadi kekuasaan yang setinggi-tingginya dalam Republik Indonesia merdeka. Yang akan duduk dalam Majelis Permusyawaratan merupakan perwakilan dari seluruh rakyat, yang terdiri dari wakil-wakil daerah, wakil golongan, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Sebagai wakil dari seluruh rakyat, maka Presidenpun bertanggung jawab kepada Majelis ini.<sup>2</sup> Rapat Panitia Perancang Undang-Undang Dasar tanggal 13 Juli 1945 menghasilkan sebuah Rancangan Undang-Undang Dasar yang mengakomodir keberadaan MPR usulan Muh Yamin.<sup>3</sup>

Dalam rapat BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 untuk melanjutkan pembahasan Rancangan Undang-Undang Dasar, Soepomo mengusulkan sebuah rumusan “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan

---

<sup>1</sup>Sidang kedua BPUPKI dilaksanakan tanggal 11 Juli 1945 bertempat di Gedung Tyuuoo Sangi-In (sekarang Kementerian Luar Negeri) yang diketuai oleh Dr. K.R.T. Radjiman Wedyodiningrat, dengan agenda Persiapan Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dasar dan Pembentukan Panitia Perancang Undang-Undang Dasar.

<sup>2</sup>Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998, hal. 201-202

<sup>3</sup>Risalah..., op.cit. hal. 249-252. Rancangan Undang-Undang Dasar masih menggunakan istilah Badan Permusyawaratan Rakyat. Dalam Pasal 1 ayat (2) undang-Undang Dasar tersebut menyatakan bahwa “sovereiniteit berada di tangan rakyat, yang dilakukan sepenuhnya oleh Badan Permusyawaratan Rakyat.” Sedangkan pasal 18 Rancangan Undang-Undang Dasar mengatur mengenai keanggotaan dan persidangan MPR yaitu (1) “Badan Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang; ayat (2) Badan Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibu kota negara. Pasal 19 Rancangan Undang-Undang Dasar mengatur mengenai kewenangan MPR yaitu “Badan Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis besar daripada haluan negara.

Dalam persidangan Perancang Undang-Undang Dasar tanggal 13 Juli 1945 tersebut, salah satu anggota yaitu Parada Harahap berpendapat bahwa istilah “Badan” dirasakan janggal dan mengusulkan agar diganti dengan “Majelis”. Usulan Parada Harahap tersebut diterima.

Untuk menyempurnakan Rancangan Undang-Undang Dasar, Ketua Panitia Perancang Undang-Undang Dasar (Ir. Soekarno) membentuk “Panitia Penghalus Bahasa” yang anggota-anggotanya terdiri dari Djajadiningrat, Salim, dan Soepomo.

Rakyat.” Sebagai penjelmaan seluruh rakyat, yang anggotanya terdiri atas seluruh wakil rakyat, wakil daerah, dan wakil golongan, Majelis berwenang mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Presiden.<sup>4</sup> Konsepsi MPR ini kemudian disahkan oleh BPUPKI pada tanggal 16 Juli 1945 yang mengesahkan Rancangan Undang-Undang Dasar menjadi Undang-Undang Dasar yang disetujui secara bulat oleh seluruh anggota rapat yang hadir.

**Periode 1945-1949 (berlakunya UUD 1945 pertama)**

Tanggal 17 Agustus 1945, Soekarno-Hatta atas nama bangsa Indonesia, memproklamasikan kemerdekaan Indonesia, dengan membacakan teks proklamasi. Setelah Indonesia merdeka dan telah mempunyai Undang-Undang Dasar, lembaga-lembaga negara belum dibentuk, begitu pula dengan lembaga MPR. Untuk menghindari kekosongan kekuasaan, Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 dipergunakan sebagai dasar hukum pembentukan Komite Nasional. Ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan: sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional. Untuk melaksanakan ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945, pada tanggal 29 Agustus 1945 dibentuk Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang merupakan badan pembantu Presiden.

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

**Periode 1949-1950 (Masa Berlakunya Konstitusi RIS 1949)**

Sejarah ketatanegaraan Indonesia menunjukkan bahwa selama periode pertama berlakunya UUD 1945, MPR belum juga terbentuk sampai digantinya UUD 1945 dengan

---

<sup>4</sup>Ibid., hal.293-294

<sup>5</sup> Dengan dibentuknya KNIP dan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945 maka kekuasaan Presiden dibatasi. KNIP diberikan kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar dari pada haluan negara.

Konstitusi RIS 1949.<sup>6</sup> Di dalam Konstitusi RIS 1949 tidak diatur/tidak dikenal lembaga MPR dalam konfigurasi ketatanegaraan Indonesia, tetapi yang ada adalah Konstituante (Sidang Pembuat Konstitusi). Lembaga ini mempunyai kewenangan yang sama seperti MPR di dalam UUD 1945, yaitu menetapkan konstitusi. Konstituante diberikan kewenangan oleh Konstitusi RIS untuk bersama-sama dengan pemerintah secepat-lekasnya menetapkan Konstitusi yang akan menggantikan konstitusi sementara ini.<sup>7</sup>

### **Periode 1950-1959 (Masa Berlakunya UUDS 1950)**

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

Sebagai pengganti lembaga MPR, khusus untuk menjalankan fungsi pembuatan Undang-Undang Dasar, dibentuk Lembaga Konstituante yang dipisahkan dari fungsi legislatif untuk membuat undang-undang yang biasa.<sup>8</sup>

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

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dikeluarkan karena pemerintah menganggap Konstituante telah gagal menyusun undang-undang dasar. Isi Dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah sebagai berikut: menetapkan pembubaran Konstituante, menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 berlaku lagi, pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan serta pembentukan Dewan Pertimbangan Agung Sementara, akan diselenggarakan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.

---

<sup>6</sup>Konstitusi RIS atau Undang-Undang Dasar RIS berlaku berdasarkan Keputusan Presiden RIS Nomor 48 tanggal 31 Januari 1950 tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi RIS. Diumumkan di Jakarta pada tanggal 6 Pebruari 1950 oleh Menteri Kehakiman, Lembaran Negara Nomor 3 Tahun 1950.

<sup>7</sup>Undang-Undang Dasar RIS 1949 adalah konstitusi yang bersifat sementara, dan Konstituante diberikan tugas untuk membentuk konstitusi baru yang bersifat tetap.

<sup>8</sup>Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hal. 19

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

Untuk pengangkatan anggota MPRS dari utusan-utusan daerah, DPRD mengajukan calon-calon kepada Presiden dalam jumlah sebanyak-banyaknya dua kali jatah yang ditentukan untuk daerah itu. Bila belum ada DPRD, maka Kepala Daerah Tingkat I mengajukan calon-calon itu dengan memperhatikan pertimbangan instansi-instansi sipil dan militer, organisasi-organisasi rakyat dan tokoh-tokoh di daerahnya.<sup>9</sup>

Wakil-wakil golongan-golongan terdiri dari: Golongan Tani, Golongan Buruh/Pegawai Negeri, Golongan Pengusaha Nasional, Golongan Koperasi, Golongan Angkatan “45, Golongan Angkatan Bersenjata, Golongan Veteran, Golongan Alim Ulama, Golongan Pemuda, Golongan Wanita, Golongan Seniman, Golongan Wartawan, dan Golongan Cendekiawan/Pendidik. Selanjutnya Presiden dapat menetapkan golongan-golongan karya lain maupun merubah jumlah wakil masing-masing golongan karya tersebut.<sup>10</sup>

### **Periode 1966-1998 (berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 ketiga, Orde Baru)**

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

Cara pengisian keanggotaan MPR dilakukan melalui tiga cara yaitu:<sup>11</sup> melalui pemilu, melalui pemilihan bertingkat, dan melalui pengangkatan/penunjukan. Cara pengisian keanggotaan MPR melalui pemilu dilaksanakan untuk mengisi sebagian kursi di DPR, yang keanggotaannya berasal dari organisasi peserta pemilu, karena ada sebagian anggota DPR yang pengisiannya dengan cara pengangkatan.

<sup>9</sup> Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1977, hal. 228

<sup>10</sup> Ibid., 229

<sup>11</sup> Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat, Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara lain*, Nusamedia, Bandung, 2007, hal. 186

Cara pengisian melalui pemilihan bertingkat dilakukan untuk mengisi sebagian anggota MPR yang berasal dari Utusan Daerah.<sup>12</sup> Anggota MPR dari Utusan Daerah dipilih oleh DPRD Tingkat I, sedangkan DPRD pengisian keanggotaannya dilakukan dengan cara pemilu.

Sedangkan cara pengisian anggota MPR melalui pengangkatan atau penunjukan dilakukan, baik untuk mengisi sebagian kursi di DPR yang anggotanya berasal dari Golkar ABRI maupun untuk mengisi sebagian kursi di MPR dari Golkar ABRI. Pengangkatan atau penunjukan juga dilaksanakan untuk pengisian anggota-anggota MPR yang berasal dari Utusan Daerah serta seluruh Utusan Golongan-golongan.

Untuk utusan golongan, Penjelasan Pasal 2 UUD 1945 menentukan bahwa yang disebut “golongan-golongan” ialah badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja, dan lain-lain badan kolektif. Aturan demikian memang sesuai dengan aliran zaman. Berhubung dengan anjuran mengadakan sistem koperasi dalam ekonomi, maka ayat ini mengingat akan adanya golongan-golongan dalam badan-badan ekonomi.” Penjelasan ini sebenarnya mengandung maksud bahwa utusan golongan dibatasi pada badan-badan kolektif di bidang ekonomi. Tetapi praktek masa pemerintahan Orde Baru, pengertian golongan diperluas dengan maksud untuk memperbesar dukungan politik kepada penguasa. Cara pengisian utusan golongan mudah menimbulkan kolusi politik antara golongan yang diangkat dengan Presiden sebagai pihak yang mengangkat.<sup>13</sup> Memberi wewenang kepada Presiden mengangkat utusan golongan, membuka peluang penyalahgunaan wewenang. Presiden hanya akan mengangkat golongan hanya untuk menyokong Presiden atau politik Presiden.

MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat dan sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, ditempatkan sebagai lembaga tertinggi negara yang kemudian mendistribusikan kedaulatan rakyat tersebut kepada lembaga-lembaga tinggi negara.

---

<sup>12</sup> Dikatakan “sebagian” karena memang hanya sebagian saja anggota MPR dari utusan daerah dipilih secara bertingkat, sedangkan sebagian yang lain sebagai jabatan *ex officio* (Gubernur). Tidak ada dasar konseptual yang kokoh menentukan Gubernur adalah *ex officio* anggota MPR. Dalam kenyataan, utusan daerah yang dipilih DPRD Tingkat I terutama dari pejabat-pejabat di daerah seperti Panglima Kodam, Rektor Universitas sama sekali tidak ada kaitan mewakili rakyat di daerah. Di MPR, utusan-utusan daerah tidak memperjuangkan kepentingan daerah, melainkan kepentingan penguasa belaka. (Bagir Manan, DPR, DPD, dan MPR dalam Undang-Undang Dasar 1945 baru, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hal 73).

<sup>13</sup> Bagir Manan, DPR, DPD dan MPR dalam Undang-Undang Dasar 1945 Baru, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hal.72

Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara ini dipertahankan selama masa pemerintahan Orde Baru.

### **Periode 1999-2004 (Awal Reformasi)**

Pada awal reformasi, sebelum amandemen UUD 1945, MPR hasil pemilihan umum tahun 1999 masih berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR ditambah dengan Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Utusan Daerah adalah tokoh masyarakat yang dianggap dapat membawakan kepentingan rakyat yang ada di daerahnya, yang mengetahui dan mempunyai wawasan serta tinjauan yang menyeluruh mengenai persoalan negara pada umumnya, dan yang dipilih oleh DPRD I dalam Rapat Paripurna untuk menjadi anggota MPR mewakili daerahnya. Sedangkan Utusan Golongan adalah mereka yang berasal dari organisasi atau badan yang bersifat nasional, mandiri, dan tidak menjadi bagian dari suatu partai politik serta yang kurang atau tidak terwakili secara proporsional di DPR dan terdiri atas golongan ekonomi, agama, sosial, budaya, ilmuwan, dan badan-badan kolektif lainnya.

Dalam periode 1999-2004 kekuasaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara meningkat. Meningkatnya supremasi MPR diperlihatkan dengan adanya Sidang Tahunan MPR yang bertujuan untuk meminta laporan kinerja dari seluruh lembaga tinggi negara. MPR juga melakukan terobosan fundamental dalam memperbaiki tatanan penyelenggaraan negara dengan melakukan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 sebanyak 4 (empat) kali dalam 4 (empat) tahun berturut-turut. Kewenangan untuk mengubah Undang-Undang Dasar ini sebelumnya tidak pernah dilaksanakan oleh MPR.

### **Periode 2004-sekarang (Berlaku UUD 1945 Setelah Amandemen)**

Keanggotaan MPR sejak pemilu 2004 terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, untuk anggota MPR dari utusan golongan ditiadakan. Kedudukan MPR yang sebelum amandemen sebagai lembaga tertinggi negara berubah seiring dengan adanya reformasi dan perubahan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>14</sup> MPR sebagai lembaga yang

---

<sup>14</sup>Selain kedudukannya yang berubah, keanggotaan MPR pun berubah. Anggota MPR terdiri dari anggota-anggota DPR dan anggota DPD. Susunan keanggotaan MPR ini pertama kali diusulkan oleh Gregorius Seto Harianto juru bicara F-PDKB dalam Rapat Ke-2 BP MPR RI, 6 Oktober 1999 yang menyatakan bahwa...Di dalam kerangka penataan sistem pemerintahan atau sistem MPR, MPR terdiri dari DPR dan ditambah utusan daerah. MPR sekarang ini kami usulkan untuk terdiri dari DPR dan Dewan Utusan Daerah. Utusan Golongan kita hapuskan. Semua anggota DPR dan Dewan Utusan Daerah dipilih langsung dalam Pemilihan umum...(Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara

berwenang melakukan perubahan konstitusi, justru tidak menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, tetapi merupakan lembaga negara yang kedudukannya sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Dengan demikian MPR tidak lagi sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat.

### **Kewenangan MPR**

Negara Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat. Sebelum Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen, kedaulatan rakyat tercermin dalam lembaga MPR. Tetapi setelah Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen, kedaulatan rakyat tercermin pada fungsi masing-masing lembaga negara. Perubahan pelaksana kedaulatan tersebut menyebabkan berubahnya kewenangan MPR sebelum dan sesudah Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen.

### **Kewenangan MPR Sebelum Amandemen UUD 1945**

Sebelum Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen, MPR merupakan lembaga negara tertinggi dan sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat. MPR berfungsi sebagai *supreme body* yang memiliki kekuasaan tertinggi tanpa ada kontrol dari lembaga negara lain. Ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi: “kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Dari bunyi Pasal 1 ayat (2) tersebut MPR bukan sebagai pemegang kedaulatan, tetapi sebagai pelaku. Kedaulatan tetap berada di tangan rakyat, hanya pelaksanaannya

---

Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, Jilid 1, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hal.53)

Hasil amandemen Undang-Undang Dasar 1945 adalah bahwa MPR terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Keanggotaan MPR ini mirip dengan keanggotaan Kongres di Amerika Serikat yang terdiri dari *House of Representative* (majelis rendah) dan *Senate* (majelis tinggi). Perbedaannya adalah, Kongres di Amerika Serikat merupakan dua badan yang bertemu yaitu House of Representative dan Senates, sedangkan MPR di Indonesia terdiri atas anggota dua badan yaitu anggota DPR dan anggota DPD. Pada saat mewacanakan keberadaan DPD ini diharapkan dapat mewakili wilayah-wilayah di Indonesia dan bertugas sebagai mitra tanding yang sejajar dengan DPR. Dasar pemikirannya adalah bahwa Indonesia mempunyai wilayah yang sangat luas dan berpenduduk banyak membutuhkan sistem ini agar keterwakilan politik berjalan dengan baik.

Perkembangannya kemudian adalah, usulan mengenai DPD diterima sebagai bagian dari MPR, akan tetapi posisi yang sejajar dengan MPR tidak terakomodir. Kewenangan DPD sangat terbatas dan jauh dari kewenangan DPR. Hal ini berbeda dengan sistem Amerika Serikat dimana kewenangan House of Representative dan Senate adalah seimbang. Sehingga apabila dikaitkan dengan sistem parlemen dua kamar (bikameral) maka sistem bikameral di Amerika Serikat disebut dengan “strong bicameralism” sedangkan sistem bikameral di Indonesia disebut dengan “soft bicameralism”.

diserahkan kepada lembaga negara yang dipandang sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia,<sup>15</sup> karena keanggotaan MPR yang terdiri dari anggota DPR ditambah dengan utusan darah dan utusan golongan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat.

Kewenangan yang diberikan kepada MPR sebagai pelaksana penuh kedaulatan rakyat berdasarkan Pasal 3, Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 adalah:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan undang-undang dasar dan Garis-garis besar dari pada haluan negara. (Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945).
2. Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak. (Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945).
3. Untuk mengubah undang-undang dasar, sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir. Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah yang hadir. (Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945).

#### **Kewenangan MPR Setelah Amandemen UUD 1945**

Perubahan UUD 1945 khususnya Pasal 1 ayat (2) telah mengubah kedudukan MPR menjadi lembaga negara yang kedudukannya sejajar dengan lembaga negara lain. Perubahan ketentuan Pasal 1 ayat (2) berimplikasi pada pengurangan kewenangan yang dimiliki oleh MPR. Kewenangan MPR yang berkurang adalah MPR tidak lagi berwenang memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara, dan mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat mengatur.

Dengan ketentuan tersebut, secara teoretis berarti terjadi perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu dari sistem yang vertikal hierarkis dengan prinsip supremasi MPR menjadi sistem yang horisontal-fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antar lembaga negara. Dengan perubahan ini, maka MPR tidak lagi menetapkan Garis-garis besar haluan negara, baik yang berbentuk GBHN

---

<sup>15</sup> Anwar, *Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, Intans Publishing, Malang, 2011, hal. 160

maupun berupa peraturan perundang-undangan, serta tidak lagi memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.<sup>16</sup>

Menurut Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 setelah amandemen, kewenangan MPR adalah:

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden
3. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

### **Rekonstruksi Kelembagaan MPR**

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

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

Di dalam keanggotaan MPR terlihat bahwa DPR mempunyai kewenangan yang lebih luas dibandingkan dengan kewenangan DPD. Sebagai wakil daerah, DPD tidak mempunyai kewenangan yang cukup signifikan. DPD tidak lebih hanya sebagai pelengkap dan formalitas saja. Untuk mensejajarkan DPR dan DPD dalam MPR maka perlu membangun sistem bikameral yang efektif, artinya terjadi *check and balances* antara DPR dan DPD dalam melaksanakan tugas dan wewenang masing-masing. Dalam sistem parlemen bikameral, kata kuncinya adalah saling kontrol diantara majelis tinggi dan majelis rendah untuk menimbulkan keseimbangan politik di dalam parlemen itu sendiri.

---

<sup>16</sup> Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sekretariat MPR RI, Jakarta, 2013, hal. 74

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

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

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

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

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

Sistem pemerintahan Indonesia setelah amandemen UUD 1945 tampaknya cenderung meniru sistem pemerintahan Amerika Serikat, akan tetapi tidak menirunya secara konsisten. UUD 1945 setelah amandemen ingin menerapkan *separation of power* sebagaimana sistem Amerika Serikat, tetapi di dalam prakteknya *separation of power* itu tidak dilakukan. Dalam sistem Amerika Serikat, kekuasaan membuat Undang-Undang

atau kekuasaan legislatif dijalankan oleh Kongres. Presiden Amerika Serikat tidak ikut campur dalam pembentukan Undang-Undang, hanya Presiden mempunyai hak untuk memveto Undang-Undang. Sementara dalam sistem pemerintahan Indonesia, kekuasaan membuat Undang-Undang tidak hanya dijalankan oleh lembaga perwakilan, tetapi harus mendapat persetujuan bersama Presiden, artinya negara Indonesia tidak konsisten menjalankan *separation of power* karena Presiden masih ikut serta dalam pembuatan Undang-Undang.

Berkaca dari sistem parlemen di negara-negara lain semestinya kita tidak meniru sistem parlemen negara lain, tetapi kita perlu menyusun sistem parlemen sendiri dengan ciri khas Indonesia. Meskipun dalam menyusun sistem parlemen sendiri kita juga belajar dari pengalaman negara-negara lain. Dalam melakukan rekonstruksi terhadap lembaga MPR dapat ditawarkan alternatif-alternatif sebagai berikut: alternatif pertama, agar keanggotaan MPR lebih representatif, maka anggota MPR selain dari anggota DPR dan anggota DPD perlu ditambahkan anggota MPR dari elemen masyarakat lain, misalnya unsur utusan golongan dihidupkan lagi, agar seluruh elemen masyarakat mempunyai wakil di parlemen. Penambahan unsur utusan golongan ini sesuai dengan semangat para pendiri bangsa ketika menyusun Undang-Undang Dasar. Dalam sidang BPUPKI tanggal 11 Juli 1945, Muhammad Yamin menyatakan bahwa “Majelis Permusyawaratan diduduki oleh wakil-wakil daerah, dan wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak. Wakil-wakil daerah sangat perlu karena Indonesia yang terdiri atas beberapa daerah, wakil-wakilnya tidak menurut banyaknya penduduk dalam daerah saja, melainkan pula dengan melihat keadaan daerah, maka diadakanlah wakil untuk mewakili daerah dalam permusyawaratan. Demikian pula dalam Majelis duduk wakil-wakil golongan rakyat.”

Pendapat Muhammad Yamin mengenai keanggotaan Majelis Permusyawaratan dipertegas oleh Soepomo dalam sidang BPUPKI yang diselenggarakan pada tanggal 15 Juli 1945. Dalam sidang BPUPKI tersebut Soepomo menyatakan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat harus terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan. Seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis

Permusyawaratan Rakyat sehingga majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan rakyat.”

Keanggotaan MPR saat sekarang ini belum mewakili seluruh elemen masyarakat, karena meskipun anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD, dalam kenyataannya mereka yang mewakili daerah dengan menjadi anggota DPD sebagian dari mereka sebelumnya aktif di partai politik dan pernah menjadi anggota DPR yang diusung oleh partai politik tertentu. Masih terdapat golongan masyarakat yang belum terwakili dalam keanggotaan MPR. Golongan masyarakat yang belum terwakili tersebut misalnya golongan masyarakat dari unsur keagamaan, kesatuan masyarakat hukum adat, dan masyarakat yang mempunyai aspirasi tertentu. Golongan masyarakat yang akan mempunyai wakil di MPR tersebut keberadaannya tidak bertentangan dengan Pancasila, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta tidak terafiliasi oleh partai politik tertentu.

Untuk menentukan wakil dari golongan, negara menentukan golongan mana yang akan mengisi keanggotaan MPR. Calon anggota MPR dari utusan golongan ini ditentukan oleh internal golongan masyarakat itu sendiri. Keanggotaan MPR dari unsur golongan ini diatur di dalam UUD NRI Tahun 1945, sementara mekanisme dan syarat calon anggota MPR dari utusan golongan diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai MPR. Penentuan keanggotaan MPR dari berbagai elemen masyarakat ini, bisa berkaca dari Parlemen Iran. Keanggotaan parlemen Iran mencakup berbagai aliran dan pandangan politik yang beragam. Bahkan, meskipun Iran merupakan negara Islam, tetapi kaum yahudi Iran mempunyai wakil di Parlemen.

Alternatif kedua, jika sistem parlemen Indonesia yang berbeda dengan sistem parlemen di negara-negara lain ini tetap dipertahankan, yaitu ada DPR, DPD, dan MPR, maka yang perlu dilakukan adalah mensejajarkan kewenangan dan fungsi DPR dan DPD, serta memperkuat kewenangan MPR sebagai lembaga negara yang berdiri sendiri dan bersifat permanen.

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

MPR merupakan lembaga permusyawaratan, sehingga seharusnya setiap pengambilan keputusan dilakukan dengan cara musyawarah.

Semangat pengambilan keputusan dengan musyawarah muncul ketika BPUPKI mengadakan sidang pertama yang diselenggarakan pada tanggal 29 Mei 1945 yang membicarakan mengenai dasar negara Indonesia. Dalam sidang tersebut Muhammad Yamin menyatakan bahwa “berdasarkan Al-Qur’an Surat Assyura ayat 8 yang artinya, segala urusan mereka dimusyawarahkan. Musyawarah menjadi kekuatan, karena membuka kesempatan kepada orang yang berkepentingan membesarkan tanggung jawab warga negara, dan menimbulkan kewajiban yang tidak mengikat hati. Lagi pula dalam tiga hal dasar permusyawaratan itu memberi kemajuan kepada umat yang hidup dalam negara yang dilindungi oleh kebesaran ke-Tuhanan. Pertama, karena dengan dasar musyawarah itu manusia memperhalus perjuangannya dan bekerja di atas jalan ke-Tuhanan dengan membuka pikiran dalam permusyawaratan sesama manusia. Kedua, oleh permusyawaratan, maka negara tidaklah dipikul oleh seorang manusia atau pikiran yang berputar dalam otak sebuah kepala, melainkan dipangku oleh segala golongan. Ketiga, permusyawaratan mengecilkan atau menghilangkan kekhilafan pendirian atau kelakuan orang-seorang, permusyawaratan membawa negara kepada tindakan yang betul dan menghilangkan segala kesesatan.”

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

### **Simpulan**

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat anggotanyaharus mencerminkan seluruh elemen masyarakat. Saat ini anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD, masih terdapat elemen masyarakat yang belum terwakili di MPR. Oleh karena itu, perlu dihidupkan lagi utusan golongan untuk mengakomodir elemen masyarakat yang belum terwakili di MPR.

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

### **Daftar Pustaka**

- Anwar, , 2011, *Teori dan Hukum Konstitusi, Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, , Malang, Intrans Publishing.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Konstitusi RIS 1949
- Manan, Bagir, 20013, *DPR, DPD dan MPR dalam Undang-Undang Dasar 1945 Baru*, Yogyakarta, FH UII Press.
- Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, Sekretariat MPR RI, 2013.
- Purnama, Eddy, 2007, *Negara Kedaulatan Rakyat, Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara lainm* Bandung, Nusamedia.
- Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998
- Suny, Ismail, 1977, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta, Aksara Baru.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Dasar Sementara 1950