

**RESTRUKTURISASI MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
SESUDAH AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA
REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

Oleh : Alsidik Syahputra

Pembimbing 1 : Dodi Haryono, SHI, SH., M.H

Pembimbing 2 : Junaidi, S.H., M.H

Alamat : Jalan Budi Daya Gg. Budi Lestari Panam, Pekanbaru

Email: alsidiksyahputra@gmail.com

No Hp: 0812 6816 5449

ABSTRACT

Institution of the People's Consultative Assembly was referred to as the supreme perpetrators of popular sovereignty even in Article 1 (2) of the Constitution of 1945 before the change formulated by the sentence: "The sovereignty of the people's hands and performed entirely by the Assembly". Now, the provisions of Article 1 (2) altered its formulation into "the hands of the people's sovereignty and implemented in accordance with the Constitution".

The purpose of this study was, first, to know clearly the position of the Assembly before and after the amendment of the Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945. Second, to determine the urgency of institutional restructuring of the People's Consultative Assembly in the state system of Indonesia. Third, to determine the implications of changes in the position of the Assembly on the principle of popular sovereignty.

From this research, there are three things that can be concluded, first, notch the Assembly before the amendment is the holder of the rule or the highest power. The position of the Assembly after the amendment is no longer as the highest state institution, the position of all state agencies are aligned as state institutions. Secondly, in connection with the checks and balances it is also proposed the idea of changes to the parliamentary system of the supremacy of the Assembly became the parliamentary bicameral system (two rooms) are interwoven in a relationship of checks and balances. Third, the amendment to article 1, paragraph (2) and Article 2, paragraph (1) implicated in, reposition the role of the Assembly of the highest state institutions (the supreme body) into the joint between the House of Representatives and the Regional Representatives Council. Suggestions writer, First, people's Consultative Assembly session which is a joint forum of the Board of Representatives and Regional Representative Council does not need to be permanent so that more precise leadership of the Assembly ad hoc course, do not need a separate secretariat and leadership. Second, Reinforce a legislative system adopted whether unicameral system (one room) that the House of Representatives and the Regional Representatives Council remove institution or adopts a bicameral (two rooms), namely the House of Representatives and Regional Representative Council with the consequences of having a very strong position. Third, Indonesia should be able to follow the United States, on the relationship between the House of Representatives (DPR) and the senate in congress (parliament) who put both in a balanced legislative function and can perform mutual checks and balances.

Keywords: Restructuring - MPR - amendment – Constitution of 1945

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagai organ negara atau lembaga yang diberi kedudukan tertinggi sehingga presiden sebagai penyelenggara kekuasaan negara diharuskan tunduk dan bertanggung jawab, lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat itu disebut sebagai pelaku tertinggi kedaulatan rakyat bahkan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan dirumuskan dengan kalimat: “Kedaulatan ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.¹

Sekarang, ketentuan Pasal 1 ayat (2) diubah rumusannya menjadi “Kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Rumusan ini dimaksud untuk mempertegas bahwa (a) kedaulatan atau kekuasaan tertinggi itu berada dan berasal atau bersumber dari rakyat seluruhnya; (b) kedaulatan rakyat tersebut harus pula diselenggarakan atau dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar itu sendiri; dan (c) organ pelaku atau pelaksana prinsip kedaulatan rakyat itu tidak terbatas hanya Majelis Permusyawaratan Rakyat saja, melainkan semua lembaga negara adalah juga pelaku langsung atau tidak langsung kekuasaan yang bersumber dari rakyat yang berdaulat tersebut. Dewan Perwakilan Rakyat adalah pelaku kedaulatan rakyat di bidang pemerintahan negara, Mahkamah Agung, Mahkamah

Konstitusi, dan Badan Pemeriksa Keuangan yang juga dipilih oleh rakyat secara tidak langsung dapat pula disebut sebagai lembaga pelaksana kedaulatan rakyat di bidang tugasnya masing-masing.²

Terdapat suatu perubahan yang cukup mendasar baik dalam sistem ketatanegaraan maupun kelembagaan negara di Indonesia. Hal tersebut dapat dilihat dari dihapuskannya kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara serta adanya beberapa lembaga negara baru yang dibentuk, yaitu Dewan Perwakilan Daerah dan Mahkamah Konstitusi. Selain itu, kedudukan seluruh lembaga negara adalah sejajar sebagai lembaga tinggi negara.³

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar tahun 1945 menyatakan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kemudian dalam penjelasan pasal tersebut dikatakan bahwa majelis ini dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara. Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 3 dikatakan bahwa oleh karena majelis ini memegang kedaulatan negara maka kekuasaannya tidak terbatas. Rumusan-rumusan tadi mengingatkan kita pada parlemen inggris, dikatakan bahwa parlemen inggris adalah supreme. Akan tetapi, sebagaimana juga halnya dengan parlemen inggris maka Majelis Permusyawaratan Rakyat kita

¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 150.

² *Ibid*, hlm. 150.

³ www.hukumonline.com, di akses tanggal 12 November 2014.

ternyata tidak tak terbatas kekuasaannya.⁴

Ketentuan tersebut kemudian dipertegas didalam Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi “kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Dengan demikian, ternyata kekuasaan tertinggi rakyat Indonesia tidak dijalankan secara langsung akan tetapi melalui perwakilan yang oleh Undang-Undang Dasar 1945 diserahkan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Gagasan kedaulatan rakyat dalam Undang-Undang Dasar 1945 menunjukkan bahwa kedaulatan rakyat yang merupakan kedaulatan politik yang dimiliki oleh rakyat dilaksanakan oleh lembaga perwakilan yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat. Lembaga pelaksanaan kedaulatan rakyat tersebut mempunyai kekuasaan untuk menetapkan Undang-Undang Dasar yang menimbulkan kedaulatan hukum yang akan dilaksanakan oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam bentuk kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang. Kedaulatan hukum tersebut menjadi dasar bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat dan lembaga negara lainnya untuk menyelenggarakan fungsi dan kekuasaan negara sebagai pemegang kedaulatan negara. Konsepsi kedaulatan rakyat tersebut harus dikaitkan dengan ketentuan didalam Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatakan bahwa “kedaulatan

adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” (Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945).⁵

Perubahan ketiga dan keempat Undang-Undang Dasar 1945 telah mengubah status dan peran Majelis Permusyawaratan Rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat berubah dari lembaga pemegang kedaulatan rakyat yang disebutkan secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar 1945 menjadi lembaga negara. Setelah adanya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 maka berakhirilah kekuasaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Berakhir juga kedudukannya sebagai lembaga tertinggi negara dalam struktur kelembagaan negara di Indonesia. Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan kajian dengan melakukan penelitian kepustakaan **“RESTRUKTURISASI MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT SESUDAH AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945”**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelum dan sesudah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ?

⁴ A.S.S Tambunan, *Majelis Permusyawaratan Rakyat Perkembangan Dan Pertumbuhannya Suatu Pengamatan Dan Analisis*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1991, hal. 15-16.

⁵ Emilda Firdaus, *Hukum Tata Negara*, Alaf Riau, Pekanbaru, 2010, hlm. 39.

2. Urgensi restrukturisasi kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ?
3. Bagaimanakah implikasi dari perubahan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat terhadap asas kedaulatan rakyat ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dengan jelas kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelum dan sesudah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Untuk mengetahui urgensi restrukturisasi kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
3. Untuk mengetahui implikasi dari perubahan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat terhadap asas kedaulatan rakyat.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ilmiah ini secara teoritis yaitu:

1. Memberikan sumbangan pemikiran kepada segenap pembaca dalam bidang ilmu hukum khususnya yang berkaitan dengan bagaimana restrukturisasi Majelis Permusyawaratan Rakyat sesudah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sedangkan manfaat penelitian secara praktis yaitu:

1. Bagi penulis untuk menambah pengetahuan penulis tentang bagaimana kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
2. Merupakan syarat pelaksanaan tanggung jawab mahasiswa dalam rangka memenuhi persyaratan untuk memperoleh gelar Sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Riau.

E. Kerangka Teori

1. Teori Kedaulatan Rakyat

Teori kedaulatan rakyat dikemukakan oleh J.J. Rousseau dan Imanuel Kant. J.J. Rousseau mengemukakan pendapatnya tentang teori kedaulatan rakyat. Ia berpendapat sebagai berikut:

“Kedaulatan rakyat itu pada prinsipnya merupakan cara atau sistem mengenai pemecahan sesuatu soal menurut cara atau sistem tertentu yang memenuhi kehendak umum. Jadi, kehendak umum hanyalah khayalan saja yang bersifat abstrak dan kedaulatan itu adalah kehendak umum”.

J.J. Rousseau memfokuskan kedaulatan rakyat pada kehendak umum. Kehendak umum yang dimaksud disini adalah kesatuan yang dibentuk individu dan yang mempunyai kehendak. Kehendak individu-individu diperoleh melalui perjanjian masyarakat. Sementara Imanuel Kant juga mengemukakan pendapatnya tentang teori kedaulatan rakyat. Ia berpendapat bahwa:

“tujuan negara adalah menegakkan hukum dan menjamin kebebasan warga negaranya. Dalam pengertian

kebebasan disini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan, sedangkan yang membuat undang-undang adalah rakyat sendiri. Undang-Undang merupakan penjelmaan kemauan atau kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau kedaulatan”.⁶

2. Teori Negara Hukum

Negara hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Karena Pancasila harus diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum, maka negara hukum Indonesia dapat pula dinamakan Negara Hukum Pancasila. Salah satu dari ciri pokok dalam negara hukum Pancasila adalah adanya jaminan terhadap *freedom of religion* atau kebebasan beragama. Tetapi, kebebasan beragama selalu dalam kondisi yang positif, artinya tiada tempat bagi ateisme atau propaganda anti agama di Indonesia, dan tidak boleh terjadi pemisahan antara agama dan negara secara mutlak, karena bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Agama dan negara berada dalam hubungan yang harmonis. Dalam negara hukum Pancasila, kepentingan rakyat lebih diutamakan. Hal ini bertitik pangkal pada asas kekeluargaan dan kerukunan. Adapun Ciri-ciri negara hukum Pancasila menurut M.Tahir Azhary adalah sebagai berikut:

1. Ada hubungan yang erat antara agama dan negara.

⁶ H. Salim, HS, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 132.

2. Bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa.
3. Kebebasan beragama dalam arti positif.
4. Ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang.
5. Asas kekeluargaan dan kerukunan.⁷

Dalam negara hukum Pancasila, kebebasan beragama harus mengacu pada makna yang positif sehingga pengingkaran terhadap Tuhan Yang Maha Esa (*ateisme*) ataupun sikap yang memusuhi Tuhan Yang Maha Esa tidak dibenarkan. Selain itu terdapat hubungan yang erat antara agama dan negara, dimana antara keduanya berada dalam hubungan yang harmonis dan tidak terdapat pemisahan antara agama dan negara. Negara bertanggung jawab memberikan perlindungan terhadap kemajemukan agama yang dianut warganya perlindungan atas kemurnian agama dari penyelewengan atau penyimpangan.

Prinsip yang dituangkan di dalam tujuan nasional ini dikembangkan lebih lanjut ke dalam tatanan-tatanan kehidupan yang nilai-nilai dasarnya pun dikembangkan berdasarkan Pancasila sehingga kita mendapatkan kehidupan berbangsa, bermasyarakat, dan bernegara berdasarkan Pancasila.⁸

⁷ M. Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 69.

⁸ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 11.

Adapun ciri-ciri negara hukum antara lain:

1. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, dan kebudayaan.
2. Peradilan yang bebas dan tidak memihak serta tidak dipengaruhi oleh suatu kekuasaan dan kekuatan apapun.
3. Legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya.⁹

3. Teori Pembagian Kekuasaan

Secara umum, suatu sistem kenegaraan membagi kekuasaan pemerintahan yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif atau biasa disebut dengan *trias politica*. Berbicara tentang pembagian kekuasaan selalu dihubungkan dengan Montesquieu. Menurutnya, dalam setiap pemerintahan terdapat 3 jenis kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif, dimana ketiga jenis kekuasaan itu mesti terpisah satu sama lainnya, baik mengenai tugas (*functie*) maupun mengenai alat perlengkapan (*organ*) yang melakukannya. Oleh karena itu, ajaran Montesquieu disebut pemisahan kekuasaan, artinya ketiga kekuasaan itu masing-masing harus terpisah baik lembaganya maupun orang yang menanganinya.¹⁰

⁹ Bambang Sutiyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, *Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 2.

¹⁰ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta, 1983, hlm. 141.

Adapun dalam pandangan Soepomo, bahwa Undang-Undang Dasar 1945 mempunyai sistem tersendiri, yaitu berdasarkan pembagian kekuasaan. Walaupun dalam pembagian kekuasaan itu setiap lembaga negara sudah mempunyai tugas tertentu, namun dalam sistem ini dimungkinkan adanya kerja sama antar lembaga negara.¹¹

Dalam perjalanannya sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan yang sangat mendasar sejak adanya amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Perubahan tersebut dilatarbelakangi adanya kehendak untuk membangun pemerintahan yang demokratis dengan *checks and balances* yang setara dan seimbang diantara cabang-cabang kekuasaan, mewujudkan supremasi hukum dan keadilan, serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia. Salah satu tujuan utama amandemen Undang-Undang Dasar 1945 adalah untuk menata keseimbangan (*checks and balances*) antar lembaga negara. Hubungan itu ditata sedemikian rupa sehingga tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada salah satu institusi negara saja.¹²

F. Kerangka Konseptual

Untuk membatasi agar permasalahan yang diteliti tidak terlalu luas cakupannya, maka peneliti memberikan kerangka konseptual terhadap istilah-istilah

¹¹ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 75.

¹² *Ibid*, hlm. 77.

yang digunakan, yaitu sebagai berikut:

1. Restrukturisasi adalah penataan kembali supaya struktur atau tatanannya baik.¹³
2. Kedaulatan rakyat adalah kekuasaan itu ada ditangan rakyat, sehingga dalam pemerintah melaksanakan tugasnya harus sesuai dengan keinginan rakyat.¹⁴
3. Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah suatu lembaga negara yang terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang.¹⁵
4. Dewan Perwakilan Rakyat adalah anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum, susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan Undang-Undang.¹⁶
5. Dewan Perwakilan Daerah adalah anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum, anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah

seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat, susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan Undang-Undang.¹⁷

6. Undang-Undang Dasar 1945 adalah hukum dasar tertulis yakni peraturan perundang-undangan yang tertinggi dalam suatu negara yang menjadi dasar segala peraturan perundang-undangan.¹⁸
7. Amandemen (perubahan) Undang-Undang Dasar 1945 adalah bentuk revisi dari hukum dasar tertulis terutama berkaitan dengan substansi atau isi dari aturan hukum tersebut. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 selanjutnya dilakukan dalam bentuk addendum yang merupakan tambahan Pasal yang ada.¹⁹

G. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian/pendekatan

Jenis penelitian yang dilakukan adalah *hukum normatif*, yaitu penelitian hukum yang memiliki titik tolak penilaian analisis terhadap prinsip-prinsip hukum, sejarah hukum, asas hukum, perbandingan hukum dan peraturan perundang-undangan.²⁰ Adapun metode

¹³ *Kamus Bahasa Indonesia Edisi Baru*, Pandom Media Nusantara, Jakarta, 2014.

¹⁴ Emilda Firdaus, *Op. Cit.*, hlm. 39.

¹⁵ *Undang-Undang Dasar 1945 dan Perubahannya*, Gradien Mediatama, Yogyakarta, 2011, hlm. 7.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 23.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 27.

¹⁸ Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 1.

¹⁹ *Ibid*

²⁰ Jhonny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Surabaya, 2006, hlm. 48.

penelitian normatif yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah sejarah hukum dan asas hukum, dalam hal ini penulis melakukan analisa tentang Restrukturisasi Majelis Permusyawaratan Rakyat sesudah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jika dilihat dari sifat penelitiannya penulis melakukan penelitian deskriptif yaitu penelitian yang dilakukan bersifat menggambarkan hasil penelitian tersebut.

2. Metode dan alat pengumpulan bahan hukum

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui studi kepustakaan/studi dokumen, sehingga penelitian ini disebut penelitian hukum normatif (*Legal Research*), sehingga data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang dibedakan menjadi tiga bagian, yaitu:

a. Bahan hukum primer, yakni bahan-bahan ilmu hukum yang berhubungan erat dengan permasalahan yang diteliti, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 beserta perubahannya.
2. Undang-Undang susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebelum amandemen, Undang-Undang Nomor 4 Tahun

1999 tentang susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan

Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sesudah amandemen, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan Majelis Permusyawaratan

Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Majelis Permusyawaratan

Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang MD3 Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan

Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

b. Bahan hukum sekunder, yakni bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan atau membahas lebih hal-hal yang telah diteliti pada bahan-bahan hukum primer yaitu: buku-buku, makalah, dokumen, dan data-data, dari internet

yang terkait dengan pokok permasalahan yang dikaji.

- c. Bahan hukum tertier, yakni bahan-bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder, yakni Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

3. Teknis analisis bahan hukum

Teknis analisis bahan hukum yang telah terkumpul dari studi kepustakaan (*Library Research*), selanjutnya diolah dengan cara diseleksi, diklasifikasi secara sistematis, logis dan yuridis secara kualitatif. Dianalisis secara “*Deskriptif Kualitatif*” (karena data-data yang digunakan tidak berupa statistik), yaitu suatu metode analisis hasil studi kepustakaan ke dalam bentuk penggambaran permasalahan dengan menggunakan teori-teori dan menguraikannya dalam bentuk kalimat dan disimpulkan dengan menggunakan metode *Deduktif* yaitu suatu cara menarik kesimpulan dari dalil yang bersifat umum ke khusus, dan dipelajari sebagai suatu kesatuan yang utuh dan sistematis. Dengan menggunakan metode analisis tersebut diharapkan pada akhirnya akan dapat mengantarkan pada suatu kesimpulan.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebelum Dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

1. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sebelum Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Seperti bunyi pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, kedaulatan yang berada ditangan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dari ketentuan itu kita mengetahui, bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat di negara Republik Indonesia pada saat sebelum amandemen berada dalam satu tangan atau badan. Dalam rangka menjalankan kedaulatan rakyat tersebut. Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai tugas dan wewenang tersebut yang diatur didalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan MPR No. 1/MPR/1983 tentang peraturan tata tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat. Adapun tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat seperti yang diuraikan oleh tata tertib Majelis adalah sebagai berikut:

1. Menetapkan Undang-Undang Dasar.
2. Menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara.
3. Memilih dan mengangkat presiden dan wakil presiden.²¹

Dari tugas dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat diatas terlihat jelas bahwa adanya politik kekuasaan yang otoriter, hal ini tergambarnya Majelis Permusyawaratan Rakyat yang bertindak sebagai pemegang

²¹ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Fokusmedia, Bandung, 2009, hlm. 91.

supremasi atau kekuasaan tertinggi, hal ini dapat dilihat pada wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat diatas. Maka atas alasan itulah diperlukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 untuk terciptanya politik kekuasaan yang demokratis, sebagai upaya untuk mendorong penyelenggaraan kekuasaan dan pemerintahan menuju sistem ketatanegaraan yang lebih baik, demokratis dan menjunjung tinggi hukum dan hak-hak azasi manusia. Hal ini juga dimaksudkan untuk menjaga dan memperkuat dasar-dasar konstitualisme sebuah perundang-undangan.

2. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

perubahan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar tersebut, maka mengalihkan negara Indonesia dari sistem Majelis Permusyawaratan Rakyat kepada sistem kedaulatan rakyat yang diatur didalam Undang-Undang Dasar 1945. Jadi dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 lah yang menjadi dasar rujukan utama dalam menjalankan kedaulatan rakyat setelah perubahan. Dan juga Undang-Undang Dasar 1945 lah yang mengatur bagian-bagian mana dari kedaulatan rakyat yang diserahkan kepada lembaga/badan konstitusional yang keberadaan, wewenang, tugas dan fungsinya diatur oleh Undang-Undang Dasar 1945 itu serta bagian mana yang langsung dilaksanakan oleh rakyat, artinya tidak semua kedaulatan itu dijalankan oleh para wakil rakyat melainkan langsung

dilaksanakan oleh rakyat melalui pemilu.

B. Urgensi Kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Secara konseptual dan strategis, ada empat pilar reformasi yang semestinya menjadi acuan dalam pembaruan politik, ekonomi, sosial, dan lain-lain, termasuk pembaruan dibidang hukum. Pertama, mewujudkan kembali pelaksanaan demokrasi dalam segala peri kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dalam demokrasi, rakyat adalah sumber dan sekaligus yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus diri mereka sendiri. Setiap kekuasaan harus bersumber dan tunduk pada kehendak dan kemauan rakyat. Kedua, mewujudkan kembali pelaksanaan prinsip negara yang berdasarkan atas hukum. Hukum adalah penentu awal dan akhir segala kegiatan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara untuk mewujudkan kebenaran dan keadilan bagi setiap orang. Ketiga, pemberdayaan rakyat dibidang politik, ekonomi, sosial, dan lain-lain sehingga terwujud kehidupan masyarakat yang mampu menjalankan tanggung jawab dalam bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Keempat, mewujudkan kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran atas dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat.²²

Gagasan awalnya, Majelis Permusyawaratan Rakyat memang dirancang untuk diubah menjadi

²² Ni'matul Huda, *UUD 1945 Dan Gagasan Amandemen Ulang*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 199.

genus dari lembaga perwakilan atau parlemen Indonesia yang terdiri atas dua kamar. Kamar pertama disebut Dewan Perwakilan Rakyat, dan kamar kedua dinamakan Dewan Perwakilan Daerah. Seperti halnya didalam konstitusi Amerika Serikat yang menentukan “semua kekuasaan legislatif ada pada kongres yang terdiri dari *House of Representative* dan *Senate*”. Demikian pula halnya dengan konstitusi negara Prancis yang menetapkan “parlemen terdiri dari Dewan Nasional dan Senat”. Sangat disayangkan, setelah perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sampai pada tahap keempat tahun 2002, keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selama ini sebagai lembaga tertinggi negara memang telah mengalami perubahan yang sangat mendasar. Tetapi Majelis Permusyawaratan Rakyat masih tetap dipertahankan sebagai lembaga yang mandiri dan sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Hal ini mengakibatkan sistem perwakilan yang dianut setelah perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 tidak dapat dikatakan sebagai sistem bikameral sebagaimana yang digagaskan, melainkan sistem perwakilan dengan tiga lembaga negara sekaligus, yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah.²³

C. Implikasi Dari Perubahan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Terhadap Asas Kedaulatan Rakyat

²³ Abdy Yuhana, *Op. cit.*, hlm. 151.

Menurut Saldi Isra, perubahan terhadap Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 2 ayat (1) berimplikasi pada: pertama, reposisi peran Majelis Permusyawaratan Rakyat dari lembaga tertinggi negara (*supreme body*) menjadi gabungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Kedua, kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dari menetapkan GBHN dan memilih presiden dan wakil presiden menjadi mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik presiden dan wakil presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar, dan jika presiden dan wakil presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan tugasnya dalam masa jabatannya secara bersamaan, Majelis Permusyawaratan Rakyat memilih presiden dan wakil presiden dari dua pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.²⁴

Adapun dampak lain dihilangkannya Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara membawa konsekuensi bagi penyelenggaraan negara. Sebagai negara hukum, instrument ketentuan perundang-undangan sebagai perangkat hukum tertulis memiliki peranan yang amat

²⁴ Saldi Isra, *Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat, Sistem Trikameral ditengah Supremasi DPR, Jurnal Konstitusi*, 2004, hlm. 127.

penting dan mendasar bagi berjalannya roda pemerintahan negara. Oleh sebab itu, harus ditentukan susunan secara hirarki sebagai pedoman yang jelas untuk dipakai bagi penyelenggaraan negara sesuai tingkatannya. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 2 Tap MPR No. III/MPR/2000 mengatakan, tata urutan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum dibawahnya. Mengingat bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat selama ini telah banyak mengeluarkan produknya yang mengatur masalah ketatanegaraan dalam bentuk ketetapan-ketetapan. Dan menurut hirarki ketentuan perundang-undangan, hasil produk Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut menempati urutan kedua setelah Undang-Undang Dasar. Kenyataan ini melahirkan permasalahan tentang keberadaan ketetapan-ketetapan itu setelah lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara, bahkan bila nanti dihilangkan.²⁵

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelum amandemen merupakan pemegang supremasi atau kekuasaan tertinggi. Dalam lembaga ini pula kedaulatan rakyat di Indonesia dianggap terjelma seluruhnya, dan dianggap

sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat itu. Seperti bunyi pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, kedaulatan adalah ditangan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sesudah amandemen tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, kedudukan seluruh lembaga negara adalah sejajar sebagai lembaga tinggi negara. semua lembaga negara adalah pelaku langsung atau tidak langsung kekuasaan yang bersumber dari rakyat yang berdaulat tersebut. Dapat dilihat dari perubahan bunyi Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yaitu kedaulatan berada ditangan rakyat dilaksanakan menurut Undang-Undang.

2. ada empat pilar reformasi yang semestinya menjadi acuan dalam pembaruan politik, ekonomi, sosial, dan lain-lain, termasuk pembaruan dibidang hukum. Pertama, mewujudkan kembali pelaksanaan demokrasi dalam segala peri kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dalam demokrasi, rakyat adalah sumber dan sekaligus yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus diri mereka sendiri. Kedua, mewujudkan kembali pelaksanaan prinsip negara yang berdasarkan atas hukum. Hukum adalah penentu awal dan akhir segala kegiatan

²⁵ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 140.

bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara untuk mewujudkan kebenaran dan keadilan bagi setiap orang. Ketiga, pemberdayaan rakyat dibidang politik, ekonomi, sosial, dan lain-lain sehingga terwujud kehidupan masyarakat yang mampu menjalankan tanggung jawab dalam bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Keempat, mewujudkan kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran atas dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Salah satu gagasan perubahan yang ketika itu ditawarkan adalah usulan tentang sistem dan mekanisme *check and balances* didalam sistem politik dan ketatanegaraan. Usulan ini penting artinya karena selama era dua orde sebelumnya dapat dikatakan bahwa *check and balances* itu tidak ada. Dalam pembuatan Undang-Undang misalnya, seluruhnya didominasi oleh eksekutif, baik proses inisiatifnya maupun pengesahannya. Dalam kaitan dengan *check and balances* itu pula diajukan gagasan perubahan terhadap sistem parlemen dari supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari tiga unsur (Dewan Perwakilan Rakyat, utusan daerah, dan utusan golongan) menjadi parlemen sistem bikameral (dua kamar) yang terajut dalam hubungan *check and balances* dengan lembaga negara lainnya khususnya dengan lembaga eksekutif dan yudikatif.

Gagasan ini menghendaki agar parlemen terdiri dari lembaga perwakilan politik yakni Dewan Perwakilan Rakyat dan lembaga perwakilan teritorial yakni Dewan Perwakilan Daerah.

3. Peubahan terhadap Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 2 ayat (1) berimplikasi pada: Pertama, reposisi peran Majelis Permusyawaratan Rakyat dari lembaga tertinggi negara (*supreme body*) menjadi gabungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Kedua, kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dari menetapkan GBHN dan memilih presiden dan wakil presiden menjadi mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik presiden dan wakil presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar, dan jika presiden dan wakil presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan tugasnya dalam masa jabatannya secara bersamaan, Majelis Permusyawaratan Rakyat memilih presiden dan wakil presiden dari dua pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

B. Saran

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara, yang anggotanya meliputi wakil rakyat yang dipilih melalui pemilu berdasarkan usulan partai politik peserta pemilu, kemudian menjadi Dewan Perwakilan Rakyat dan wakil daerah atau wilayah yang dipilih melalui proses pencalonan perseorangan dan pemilihannya melalui pemilu kemudian menjadi Dewan Perwakilan Daerah. Artinya Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan badan perwakilan yang terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah. Dengan demikian, Majelis Permusyawaratan rakyat yang merupakan forum *joint session* Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah tidak perlu permanen sehingga lebih tepat pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat *ad hoc* saja, tidak perlu sekretariat dan pimpinan yang terpisah.
2. Mempertegas sistem badan perwakilan rakyat yang dianut apakah sistem unikameral (satu kamar) adalah hanya ada satu badan perwakilan rakyat yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan menghapus lembaga Dewan Perwakilan Daerah atau menganut sistem bikameral (dua kamar) dengan dua badan perwakilan rakyat yaitu Dewan

Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah dengan konsekuensi dua lembaga negara tersebut mempunyai posisi yang sangat kuat.

3. Indonesia sebaiknya bisa mengikuti Amerika Serikat, mengenai hubungan antara *House of Representative* (Dewan Perwakilan Rakyat) dan senate di *congress* (parlemen) yang meletakkan keduanya pada fungsi legislasi yang seimbang dan bisa saling melakukan *checks and balances*. Di Amerika, yang membuat Undang-Undang adalah kedua kamar di *congress*, untuk kemudian dimintakan persetujuan kepada presiden. Tetapi, presiden dapat memveto RUU yang telah diloloskan oleh *congress*. Jika presiden memveto sebuah RUU yang telah disetujui oleh kedua kamar maka RUU itu dikembalikan ke *congress* yakni ke kamar Dewan Perwakilan Rakyat atau senat sesuai dengan asal diajukannya RUU tersebut untuk kemudian divoting. Jika hasil voting dikamar itu tetap memberlakukan RUU dengan dukungan 2/3 suara, maka RUU itu berlaku sebagai Undang-Undang tanpa harus dapat persetujuan presiden.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Firdaus, Emilda, 2010, *Hukum Tata Negara*, Alaf Riau, Pekanbaru.

- Hamzah, Andi, 1986, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- H. Salim, HS, 2012, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Huda, Ni'matul, 2007, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- _____, 2008, *UUD 1945 Dan Gagasan Amandemen Ulang*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- _____, 2007, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta.
- Ibrahim, Jhonny, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Surabaya.
- Isra, Saldi, 2004, *Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat, Sistem Trikameral ditengah Supremasi DPR*, Jurnal Konstitusi.
- Kansil, C.S.T. dan S.T. Kansil, Christine, 2002, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Kusnardi, Moh dan Ibrahim, Harmaily, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Sinar Bakti, Jakarta.
- M. Tahir, Azhary, 1992, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta.
- Sutiyoso, Bambang dan Puspitasari, Sri Hastuti, tth., *Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta.
- Tambunan, A.S.S, 1991, *Majelis Permusyawaratan Rakyat Perkembangan Dan Pertumbuhannya Suatu Pengamatan Dan Analisis*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta..
- Tutik, Titik Triwulan, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Yuhana, Abdy, 2009, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Fokusmedia, Bandung.
- B. Kamus**
Kamus Bahasa Indonesia Edisi Baru, 2014, Pandom Media Nusantara, Jakarta.
- C. Peraturan Perundang-undangan**
Undang-Undang Dasar 1945 dan Perubahannya, 2011, Gradien Mediatama, Yogyakarta.
- D. Internet**
www.hukumonline.com