

**ANALISIS FORMAT KELEMBAGAAN MPR RI
PASCA AMANDEMEN UUD 1945**

SKRIPSI



Oleh :

JAMALUDIN GHAFUR

No. Mahasiswa : 04.410.515
Program Studi : Ilmu Hukum

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
YOGYAKARTA
2008**

ANALISI FORMAT KELEMBAGAAN MPR RI

PASCA AMANDEMEN UUD 1945

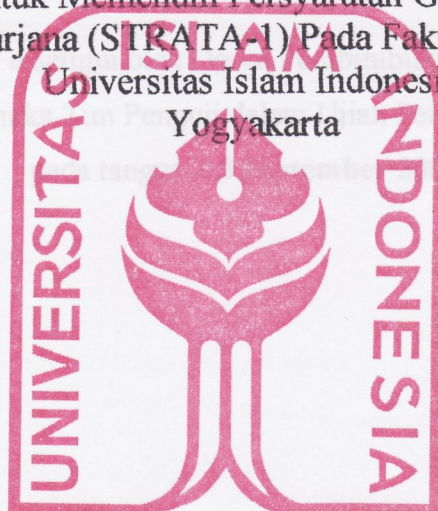
SKRIPSI

ANALISI FORMAT KELEMBAGAAN MPR RI

PASCA AMANDEMEN UUD 1945

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (STRATA-1) Pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta



البعثة الإسلامية
Oleh: **JAMALUDIN GHAFUR**

No. Mahasiswa : 04.410.515
Program Studi : Ilmu Hukum

Yogyakarta, 03 September 2008
Dosen Pembimbing Skripsi

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

FAKULTAS HUKUM

YOGYAKARTA

2008

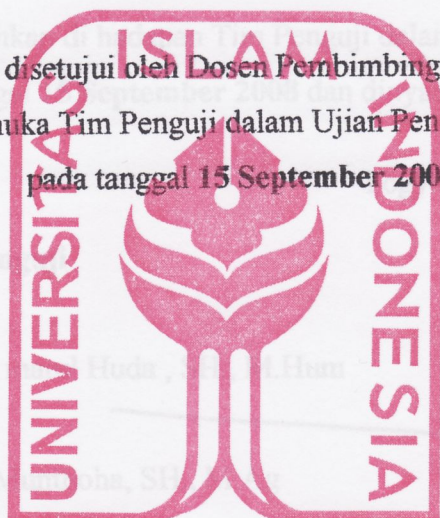


SKRIPSI

ANALISI FORMAT KELEMBAGAAN MPR RI

PASCA AMANDEMEN UUD 1945

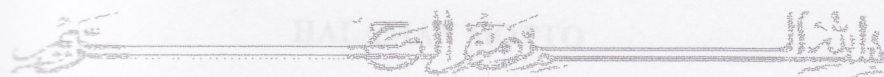
Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk diajukan ke muka Tim Penguji dalam Ujian Pendararan pada tanggal 15 September 2008



الجامعة الإسلامية
الابستة الاندونيسية

Yogyakarta, 03 September 2008
Dosen Pembimbing Skripsi

(Hj. Ni' matul Huda , SH., M.Hum)



SKRIPSI

ANALISI FORMAT KELEMBAGAAN MPR RI

PASCA AMANDEMEN UUD 1945

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran
pada tanggal **15 September 2008** dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 15 September 2008

Tim Penguji

1. Ketua : Hj. Ni' matul Huda , SH , M.Hum
2. Anggota : Dr. H. Munthoha, SH, M.Ag
3. Anggota : H. Moh. Hasyim, SH, M.Hum

Tanda Tangan

Three handwritten signatures in black ink, corresponding to the members of the exam panel listed on the left.

Mengetahui:
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
Fakultas Hukum
Dekan

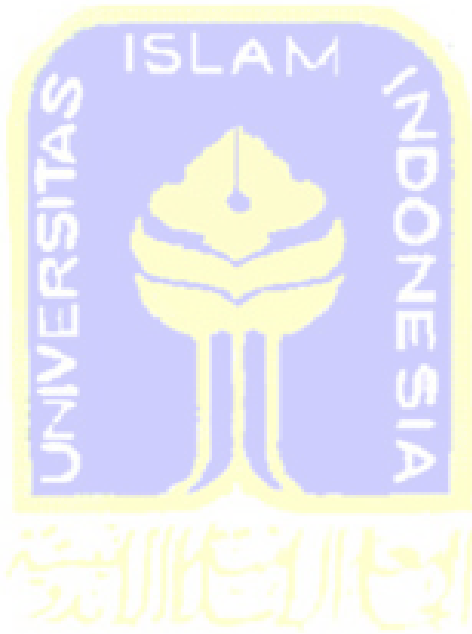
Dr. MUSTAQIEM, SH, M.Si.
NIP. 130.936.158

HALAMAN MOTTO

“ Semua orang adalah merugi kecuali mereka yang berilmu, semua yang berilmu adalah merugi kecuali mereka yang mengamalkannya, orang yang mengamalkannya pun merugi kecuali mereka yang ikhlas, dan ikhlas pun masih dalam tanda Tanya besar?”

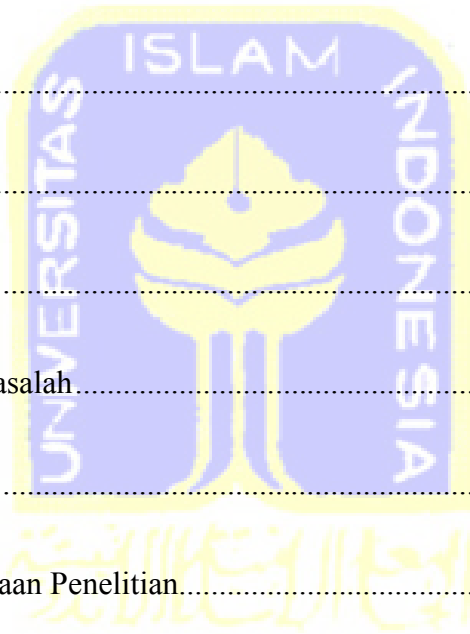


HALAMAN PERSEMBAHAN



**Skripsi ini penulis dedikasikan untuk kedua orang tua penulis,
Musthofa dan Ummi Kulsum, adik-adikku tersayang Hidayatur
Rahman & Lailatul Faizah serta seluruh guru-guru tercinta**

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
BERITA ACARA PENGUJIAN SKRIPSI.....	iii
HALAMAN MOTTO	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
ABSTRAKSI.....	vii
DAFTAR ISI.....	x
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	10
D. Tinjauan Pustaka	10
E. Metode Penelitian.....	23
BAB II TEORI KONSTITUSI, DEMOKRASI, SEJARAH LEMBAGA PERWAKILAN DAN LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA	26
A. Teori Konstitusi	26
1. Istilah dan Pengertian Konstitusi.....	26



2. Materi Muatan Konstitusi.....	30
B. Teori Demokrasi dan Sejarah Lembaga Perwakilan.....	32
1. Arti dan Prinsip-Prinsip Demokrasi	32
2. Awal Mula Lahirnya Lembaga Perwakilan	36
3. Model-Model Badan Perwakilan di Dunia.....	39
a. sistem unikameral.....	39
b. sistem bikameral.....	41
c. sistem trikameral	44
C. Lembaga Negara	45
1. Pengertian Lembaga Negara	45
2. Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945.....	48
D. Konsep Lembaga Musyawarah dalam Islam	52
BAB III FORMAT LEMBAGA MPR RI PASCA AMANDEMEN UUD 1945.....	56
A. Latar Belakang Amendemen UUD 1945	56
B. Kritik Terhadap Hasil Amendemen UUD 1945.....	61
C. Format Lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasca Amendemen UUD 1945	65
1. Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat.....	66

2. Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat.....	70
D. Memformat Ulang Kelembagaan MPR yang Ideal Menuju Sistem Parlemen Bikameral Murni	73
1. Memperkuat dan Memberdayakan Peran DPD.....	73
2. MPR sebagai Forum Sidang Bersama (<i>Joint Session</i>) DPR dan DPD	81
E. Eksistensi DPD Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU- VI/2008.....	88
F. Fenomena Praktik Korupsi di Parlemen: Pentingnya Sistem Parlemen Dua Kamar untuk Penguatan Sistem <i>Checks and Balances</i>	94
1. Peran Strategis Lembaga Legislatif dan Pentingnya Penguatan Sistem <i>Checks and Balances</i>	94
2. Akar Masalah Korupsi di Parlemen	100
BAB IV PENUTUP	104
A. Kesimpulan.....	104
B. Saran.....	106

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahkim

Alhamdulillah, penulis panjatkan puji syukur kehadirat Allah SWT, karena berkat rahmat, taufik, hidayah serta bimbingan dan kehendak-Nya, skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik. Sholawat dan salam semoga tetap pada baginda Rosul Muhammad SAW sang pemimpin sejati.

Rampungnya proses pembuatan skripsi ini merupakan puncak perjuangan penulis dalam menyelesaikan studi S1 di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta tercinta ini. Sebagaimana sebuah perjuangan pada umumnya, pasti ada banyak pihak yang telah ikut berperan besar mendukung, mensupport, memberi arahan bahkan saran dan kritik kepada penulis. Hingga akhirnya, skripsi ini hadir dengan segala kelebihan dan kekurangannya.

Oleh karena itu dengan penuh ketulusan, penuh rasa hormat dan kerendahan hati penulis menghaturkan rasa penghargaan dan ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada berbagai pihak yang telah membantu dan mendukung penulis selama mengikuti pendidikan sampai penyelesaian skripsi ini. Walau tidak semuanya dapat kami sebutkan, namun secara khusus ucapan terimakasih itu penulis dedikasikan kepada:

1. Bapak Dr. Mustaqiem, SH., M.Si, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, atas kesempatan yang diberikan kepada penulis untuk mengenyam pendidikan sampai terselesaikannya penulisan skripsi ini dengan baik.

2. Ibu Hj. N'matul Huda, SH. M.Hum, selaku dosen pembimbing skripsi, yang telah meluangkan waktu dan sabar dalam memberikan bimbingan dan mengarahkan penulis di dalam menyelesaikan tugas akhir ini.
3. Bapak Dr. Drs. Muntoha SH., M.Ag, selaku dosen pembimbing akademik.
4. Segenap Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang dengan ketulusan hati telah mentransfer ilmunya kepada penulis melalui proses belajar mengajar dalam berbagai mata kuliah ilmu hukum
5. Kedua orang tua penulis Ayahanda Musthofa dan ibunda tercinta Ummi Kulsum atas kasih sayang yang telah engkau berikan dan doa serta nasehat-nasehatnya demi masa depan ananda yang lebih baik.
6. Adikku tersayang Hidayatur Rahman dan Lailatul Faizah, terima kasih untuk senyum dan kegembiraannya. Kalian adalah penyemangatku.
7. Semua teman-teman Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia angkatan 2004, terima kasih atas semuanya.
8. Para staf administrasi, khususnya bagian pengajaran dan bagian presensi dan perpustakaan yang telah banyak membantu terselenggaranya proses belajar mengajar di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
9. Terakhir namun tidak kalah berharganya dalam hidup penulis, kepada Ulin Najihah atas segala pengorbanan dan pengertiannya selama ini. Saya menyadari bahwa..."karena-Mu adanya Inspirasi-ku"

Tiada kemampuan penulis untuk membalas semua bantuan dan pertolongan yang diberikan, selain seuntai doa dan harapan kiranya uluran tangan

yang tulus dari Bapak/ibu dan saudara/saudari, semoga mendapat balasan pahala yang berlipat ganda dari Allah SWT. Amin ya rabbal alamin.

Akhir kata, dengan segala kerendahan hati, penulis persembahkan skripsi ini. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat untuk menambah wawasan dan pengetahuan dari pihak-pihak yang berkepentingan dan penulis sendiri. Dan penulis menyadari sepenuhnya tiada hasil tanpa usaha dan doa. Demikian pula skripsi ini, terdapat begitu banyak kekurangan baik dari segi kuantitas maupun kualitasnya. Untuk itu penulis sangat menghargai setiap masukan dan koreksi yang konstruktif demi penyempurnaan skripsi ini.



Yogyakarta,

September 2008

Penulis

Jamaludin Ghafur

ABSTRAKSI

Studi ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana format kelembagaan MPR RI pasca amandemen UUD 1945, apakah menuju pada sistem bikameral atau tidak? Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Pengumpulan data dilakukan dengan meneliti data mengenai peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal serta koran atau majalah, dan juga internet yang berkaitan dengan penelitian ini. Hasil studi ini menunjukkan bahwa hasil amandemen UUD 1945 yang telah dilakukan sebanyak 4 kali (1999-2002) telah melahirkan satu dinamika ketatanegaraan baru bagi Indonesia, khususnya pada lembaga MPR. Setidaknya ada dua perubahan konsep dasar dalam amandemen UUD 1945 mengenai MPR. Pertama, lembaga MPR yang selama ini menjadi lembaga tertinggi negara dengan otoritas yang tidak terbatas (*supreme*) telah berubah menjadi sejajar kedudukannya dengan lembaga tinggi negara lainnya seperti DPR, DPD, Presiden, BPK, MA, MK dan KY. Kedua, susunan MPR yang tadinya terdiri dari anggota DPR, utusan daerah dan utusan golongan diubah menjadi dua unsur, yaitu anggota DPR dan anggota DPD. Tetapi kewenangan yang diberikan kepada DPD sangatlah terbatas baik dalam fungsi legislasi, anggaran maupun *monitoring* sebagaimana diatur dalam Pasal 22D UUD 1945 serta adanya limitasi kuantitas yang tidak boleh melebihi sepertiga anggota DPR menunjukkan adanya ketidak seimbangan posisi antara DPR dan DPD. Diadopsinya DPD sebagai salah satu unsur di parlemen selain DPR, tersirat bahwa sistem parlemen Indonesia adalah sistem bikameral karena hanya ada dua lembaga di dalamnya yaitu DPR dan DPD. Namun begitu, jika ditilik lebih dalam lagi bahwa MPR bukanlah sebagai forum sidang bersama (*joint session*) antara DPR dan DPD tetapi merupakan lembaga tersendiri dengan beberapa kewenangan yang masih melekat kepadanya, praktis menjadikan badan perwakilan kita saat ini menganut sistem tiga kamar (trikameral) karena parlemen Indonesia terdiri dari DPR, DPD dan MPR.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Amandemen UUD 1945 yang sudah dilakukan selama 4 kali telah menghasilkan perubahan yang sangat signifikan terhadap format parlemen Indonesia. Salah satu perubahan tersebut adalah dirubahnya kedudukan MPR yang tidak lagi diposisikan sebagai lembaga tertinggi negara. Sehingga saat ini UUD 1945 hanya mengenal lembaga tinggi negara saja yakni Presiden, DPR, DPD, MPR, BPK, MA, MK dan KY. Perubahan ini menegaskan bahwa Indonesia saat ini dengan sungguh-sungguh telah menerapkan sistem pemisahan kekuasaan (*Separation of Power*) dimana kekuasaan yang ada dipisah-pisahkan secara horizontal diantara setiap lembaga negara.

Gagasan meniadakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara secara konseptual ingin menegaskan, MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintahan (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggungjawab kepada rakyat.¹ Berbeda dengan sebelum perubahan, pembagian kekuasaan (*Distribution of Power*) merupakan prinsip yang di anut oleh Indonesia. Pada prinsip pemisahan kekuasaan ini perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah

¹ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 BARU*, Ctk. ketiga, FH UII press, Yogyakarta, 2005, hlm 83.

kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.

Tidak hanya pada perubahan dari lembaga tertinggi menjadi lembaga tinggi negara, unsur keanggotaannya pun juga mengalami perubahan. Jika sebelumnya MPR berasal dari DPR, utusan daerah dan utusan golongan seperti yang termaktub dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945: "*Majelis 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*".² Maka pasca amandemen UUD 1945 keempat berubah menjadi: "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang*".³

Jika kita perhatikan, kini keanggotaan MPR hanya terdiri dari DPR yang merepresentasikan kepentingan rakyat secara umum yang biasa kita kenal dengan sebutan prinsip '*political representation*' dan anggota DPD sebagai penampung aspirasi daerah yang merupakan cermin prinsip '*regional representation*'. Perubahan atas Pasal 2 ayat (1) tersebut telah menghapuskan keberadaan utusan golongan dan utusan daerah di MPR. Penghapusan kedua unsur tersebut menurut Bagir Manan,⁴ lebih didorong oleh kepentingan pragmatik daripada konseptual. *Pertama*, tidak mudah menentukan golongan yang diwakili. *Kedua*, cara pengisiannya mudah menimbulkan kolusi politik antara golongan yang diangkat

² Lihat Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan

³ Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 perubahan keempat

⁴ Bagir Manan, *Op. Cit*, hlm. 81.

dengan yang mengangkat. Perubahan sistem utusan golongan daerah dimaksudkan agar lebih demokratis dan meningkatkan keikut-sertaan daerah dalam penyelenggaraan sehari-hari praktik negara dan pemerintahan, disamping sebagai forum memperjuangkan kepentingan daerah.

Perubahan kedudukan dan susunan keanggotaan MPR pasca amandemen UUD 1945 tersebut seolah menunjukkan bahwa parlemen Indonesia akan menuju pada sistem bikameral. Walaupun demikian, hal ini masih menimbulkan perdebatan apakah sistem parlemen kita saat ini adalah bikameral ataukah trikameral?. Keberadaan MPR dengan kewenangan yang melekat padanya praktis menjadikan lembaga MPR sebagai lembaga tersendiri selain DPR dan DPD. Menurut UUD 1945, MPR berwenang memilih presiden dan/atau wakil presiden jika kedua jabatan tersebut mengalami kekosongan, dapat memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden menurut UU dan berwenang melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Selain itu wewenang lengkap parlemenpun hanya ada pada DPR sedangkan DPD sebagai kamar kedua hanya menjadi dewan 'pertimbangan' DPR karena sangat lemahnya kewenangan yang dimilikinya.

Karena itu menurut Jimly Asshiddiqie,⁵ parlemen Indonesia atau lembaga perwakilan rakyat Indonesia pasca perubahan keempat terpaksa harus kita namakan sebagai parlemen tiga kamar. Alih-alih memberlakukan sistem

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005. hlm.13-14.

bikameral yang dikenal luas di seluruh dunia, kita malah menerapkan sistem trikameral sebagai satu-satunya praktek ketatanegaraan yang dikenal di dunia.⁶

Pada sistem bikameral seharusnya kedudukan DPR dan DPD seimbang agar *checks and balances* yang ingin dibangun bisa berjalan dengan efektif. Namun sayangnya, kehadiran DPD dalam ketatanegaraan Indonesia masih dianggap setengah hati. Hal ini tampak dari beberapa kewenangannya yang sangat terbatas dan sama sekali tidak mempunyai kewenangan untuk memutus kecuali memberikan usulan, pertimbangan dan saran belaka. Padahal secara legitimasi DPD tidak kalah dibandingkan anggota DPR⁷ bahkan persyaratan untuk menjadi calon anggota DPD saja harus mengumpulkan 1000 sampai 5000 tandatangan dan mereka langsung berhadapan dengan rakyat, berbeda dengan DPR yang dipilih melalui partai politik.

Kehadiran DPD sebagai wakil kewilayahan non-partai sejatinya diharapkan mampu memberikan harapan baru ditengah krisis legitimasi masyarakat atas kinerja DPR yang selama ini kurang begitu membanggakan

⁶ Perbincangan teoritis mengenai struktur organisasi parlemen ini biasanya dikenal dengan adanya dua sistem, yaitu sistem unikameral dan bikameral. Sistem unikameral terdiri atas satu kamar, sedangkan sistem bikameral mempunyai dua kamar yang masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri. Selama berabad-abad, kedua tipe struktur pengorganisasian demikian inilah yang biasa dikembangkan di mana-mana. Oleh karena itu, dalam berbagai literatur, baik Hukum Tata Negara maupun literatur politik, kedua sistem inilah yang biasa dikenal. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah; Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta, 1996, hlm. 33.

⁷ Beberapa ahli (a.l Mastias dan Grange 1987) menemukan hubungan sistemik antara tingkat legitimasi dengan kewenangan formal yang diberikan kepada majelis tinggi. Makin tinggi legitimasinya, makin kuat kewenangannya (Contoh: Amerika Serikat, Swiss, Itali, Filipina). Indonesia bukan satu-satunya negara yang majelis tingginya memiliki kewenangan formal yang sangat lemah; ada banyak negara dengan sistem bikameral yang memiliki kewenangan tidak lebih dari yang dimiliki oleh DPD. Namun Indonesia adalah satusatunya negara dengan sistem bikameral yang anggota-anggotanya dipilih langsung, dan karenanya memiliki legitimasi tinggi, tetapi kewenangannya amat rendah. Lihat Ginandjar Kartasmita, *Bikameralisme di Indonesia*, [http:// www.ginandjar.com](http://www.ginandjar.com), hlm. 7. (terakhir diakses Mar. 2, 2008)

sebagai wakil rakyat dan hanya menjadi kepanjangan tangan kepentingan parpolnya dari pada berpihak pada kepentingan konstituennya. Selain keterbatasan kewenangan yang dimiliki oleh DPD sebagai kamar kedua di parlemen, dari segi jumlahpun yang tidak lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR, sepertinya DPD tidak akan bisa berbuat banyak dalam pengambilan keputusan. Meski tingkat legitimasi kedua dewan sama karena berasal dari proses *electoral* (Pasal 22C dan Pasal 22E perubahan ketiga UUD 1945) kesenjangan kuantitatif dipastikan akan berdampak pada minimnya tingkat pengaruh DPD terhadap proses agregasi pembuatan keputusan.⁸

Namun menurut Reni Dwi Purnomo dalam hal jumlah anggota mungkin tidak selalu memengaruhi terhadap kekuatan kamar kedua dalam sistem bikameralisme. Dalam pengambilan-pengambilan keputusan, misalnya saja keputusan yang diambil secara *voting*, mungkin bisa kalah, tetapi kekuasaan sebenarnya adalah kekuasaan yang diberikan terhadap kamar kedua tersebut oleh konstitusi. Dalam hal ini dapat diambil contoh adalah *House of Lord* (kamar kedua/majelis tinggi) Inggris, jumlahnya lebih besar dari *House of Commons* (kamar pertama/ majelis rendah) tetapi kekuasaannya, kewenangannya lebih banyak diberikan pada *House of Commons* yang jumlah anggotanya lebih sedikit.⁹

Dengan demikian, hilangnya utusan daerah dan utusan golongan dari susunan MPR tidak akan serta merta mengubah MPR menjadi suatu lembaga

⁸ Agus Haryadi, "Bikameral Setengah Hati", *Kompas*, (15 Mei 2002), hlm. 4.

⁹ Reni Dwi Purnomo, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 6.

perwakilan rakyat bikameral, apabila tidak diikuti dengan perubahan wewenang, relasi antar kedua kamar serta kekuasaan MPR secara keseluruhan.¹⁰

Ketidakmauan politik para elite untuk memberdayakan keberadaan DPD sebenarnya lebih didasarkan pada ketakutan yang "berlebihan" bahwa negara kesatuan yang selama ini telah menjadi kesepakatan bersama sebagai bentuk negara Republik Indonesia akan bergeser menjadi negara federal. Pemikiran seperti ini bukan saja cenderung menyesatkan namun juga tidak dapat dibuktikan kebenarannya karena pada dasarnya tidak ada satu teoripun yang mengharuskan bahwa sistem bikameral hanya cocok diterapkan pada negara federal.

Menurut hasil survei terakhir *International Parliamentary Union* (IPU), Parlemen di 122 negara adalah unikameral dan di 61 negara bikameral (ditambah Indonesia menjadi 62). Sebagian besar negara di dunia yang bersifat kesatuan menganut sistem unikameral, sedangkan semua negara federal menganut sistem bicameral.¹¹

Berdasarkan data tersebut sekilas tampak bahwa Indonesia dengan sistem negara kesatuan agaknya lebih cocok bila menggunakan sistem perwakilan unikameral. Akan tetapi jika kita mengkomparasikan dengan sistem perwakilan yang dianut oleh mayoritas negara berpaham demokrasi maka kesimpulannya akan sangat berbeda.

¹⁰ Ni'matul Huda, "Menformat Ulang Kelembagaan MPR dalam UUD 1945, artikel pada *Jurnal Konstitusi*, Mahkamah Konstitusi, Vol. 4. Nomor 3, 2007, hlm. 87.

¹¹ Ginandjar Kartasmita, *Op .Cit.* hlm. 3.

Berdasarkan hasil penelitian IDEA mengenai sistem perwakilan di 54 negara yang dianggap sebagai negara demokrasi (waktu itu belum termasuk Indonesia), diperoleh beberapa kesimpulan antara lain sebagai berikut:¹²

1. Sebanyak 32 negara memilih bikameral, sedangkan 22 negara memilih unikameral. Berarti di sebagian besar negara yang menganut paham demokrasi, sistem bikameral dianggap lebih cocok.
2. Semua negara federal memiliki dua majelis; sedangkan di negara-negara kesatuan terbagi seimbang, sebagian memilih sistem unikameral dan sebagian lainnya bikameral (dari sampel yang diteliti, 22 negara memilih sistem unikameral dan 20 negara memilih sistem bikameral, selebihnya tidak diperoleh datanya).

Berdasarkan hasil penelitian IDEA tersebut di atas, jelas bahwa pilihan untuk mengadopsi sistem bikameral sebagai model perwakilan di Indonesia sebagai negara demokrasi menemukan relevansinya karena dalam praktek justru sistem inilah yang lebih cocok untuk diterapkan dibanyak negara penganut paham demoktasi.

Memang tidak ada keharusan bagi suatu negara termasuk Indonesia untuk menganut atau mengadopsi model parlemen yang diterapkan di banyak negara karena hal tersebut sangatlah dipengaruhi oleh kondisi politik, sosial dan aspek sejarah dari masing-masing negara. Inggris misalnya, model dua kamar pada parlemen inggris lahir karena adanya proses demokratisasi badan perwakilan dimana awalnya hanya ada majelis tinggi (*House Of Lord*) yang terdiri dari kaum bangsawan dan kelompok kelas atas, namun kemudian muncul majelis rendah (*House Of Commons*) sebagai representasi keterwakilan dari masyarakat umum.

Sistem dua kamar di Amerika Serikat, merupakan hasil kompromi antara negara bagian yang berpenduduk banyak dengan yang berpenduduk sedikit.

¹² *Ibid*, hlm 4.

House of Representatives (DPR) mewakili seluruh rakyat. Setiap negara bagian diwakili sesuai dengan jumlah penduduk. *Senate* (senat) mewakili negara bagian. Setiap negara bagian diwakili dua orang senator tanpa membeda-bedakan negara bagian yang berpenduduk banyak (seperti New York atau California) dengan yang berpenduduk lebih kecil (seperti Alaska, atau Nevada).¹³

Namun demikian, tujuan, efektifitas dan efisiensi anggaran negara haruslah menjadi tolak ukur keberadaan lembaga MPR agar lembaga perwakilan di Indonesia bisa berfungsi secara maksimal demi memperjuangkan kepentingan rakyatnya. Adanya unsur pimpinan dan kesekretariatan yang tersendiri pada MPR yang terpisah sama sekali dari pimpinan DPR dan DPD menunjukkan bahwa MPR merupakan lembaga yang berdiri sendiri. Dengan format seperti saat ini dimana MPR dijadikan sebagai lembaga permanen dengan kewenangan tersendiri yang ada padanya yaitu sama sekali tidak tampak urgensinya karena memang kewenangan yang ada tersebut hampir semuanya bersifat insidental. Walaupun ada yang bersifat rutin itupun hanya terjadi setiap lima (5) tahun sekali yakni melantik presiden dan wakil presiden.

Selain itu, sejak awal adanya tuntutan untuk bikameral didasarkan pada tiga tujuan. *Pertama*, kebutuhan dalam pembenahan sistem ketatanegaraan yang berkaitan dengan supremasi MPR dan adanya anggota-anggota yang tidak dipilih dan tidak efektif (utusan golongan dan utusan daerah). *Kedua*, kebutuhan untuk mengakomodasikan masyarakat daerah secara struktural. *Ketiga*, kebutuhan

¹³ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 59-60.

Indonesia saat ini untuk menerapkan sistem *checks and balances* dan mendorong demokratisasi.¹⁴

Ke depan harus ada ketegasan kiranya sistem perwakilan seperti apa yang akan kita anut, unikameral, bikameral, atukah trikameral. Hal ini penting agar format kelembagaan MPR ke depan bisa benar-benar dapat menjadi lembaga yang mampu mengartikulasi dan memperjuangkan kepentingan rakyat bukan sebaliknya seperti yang terjadi saat ini menjadi lembaga yang sama sekali tidak memiliki aspek kemamfaatan, bahkan akan menimbulkan birokrasi penunjang lembaga yang berlebihan dan tidak efisien dari segi anggaran.

Dari latar belakang masalah itu lah maka penulis bermaksud mengadakan penelitian yang berusaha untuk menjawab pertanyaan dasar “ Sistem perwakilan apakah yang dianut oleh Indonesia pasca amandemen UUD 1945, serta bagaimanakah memformat kelembagaan MPR yang ideal menuju sistem bikameral di Indonesia?

B. Rumusan Masalah

1. Apakah format kelembagaan MPR hasil amandemen UUD 1945 menuju sistem bikameral atukah trikameral?
2. Bagaimana memformat kelembagaan MPR yang ideal menuju sistem parlemen bikameral?

¹⁴ Bivitri Susanti, “Fungsi dan Peran Ideal Dewan Perwakilan Daerah”, dalam Mustofa Muchdhor (penyunting), *Bikameral Bukan Federal, Kelompok DPD di MPR RI*, Jakarta, 2006. hlm. 84.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menelaah dan mengkaji format lembaga MPR pasca amandemen UUD 1945 apakah menuju pada bentuk badan perwakilan bikameral ataukah trikameral serta bagaimana menformat kelembagaan MPR yang ideal menuju sistem bikameral bagi model parlemen (MPR) Indonesia untuk masa yang akan datang.

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah :

1. Kegunaan Teoritis

Memberikan kontribusi terhadap pengembangan khasanah ilmu hukum secara umum dan terhadap hukum tata negara pada khususnya.

2. Kegunaan Praktis

Memberikan sumbangsih pemikiran dan masukan kepada semua pihak yang berkepentingan terutama bagi pemerintah dalam upaya amandemen ulang UUD 1945 kelima untuk menegaskan secara jelas format ideal lembaga MPR menuju sistem bikameral yang sesungguhnya.

D. Tinjauan Pustaka

1. Teori Kedaulatan

Negara, kata Max Weber adalah satu-satunya lembaga yang memiliki keabsahan untuk melakukan tindakan kekerasan terhadap warganya. Ini

menunjukkan bahwa kalau kita berbicara tentang negara, salah satu aspek yang paling menonjol adalah kekuasaannya yang besar.¹⁵

Plato¹⁶ dan Aristoteles¹⁷ berpendapat bahwa kekuasaan yang besar pada negara merupakan hal yang sepatutnya. Individu akan menjadi liar, tak dapat dikendalikan, bila negara tidak memiliki kekuasaan yang besar. Negara harus menjinakkan mereka dan mengajarkan nilai-nilai moral yang rasional.

Perubahan kedudukan MPR yang tidak lagi menjadi satu-satunya lembaga pemegang kedaulatan rakyat menimbulkan pertanyaan siapa kemudian pemegang kedaulatan bagi Negara Republik Indonesia? Menurut UUD 1945 pasca perubahan, kedaulatan tidak lagi dipegang oleh MPR tetapi langsung oleh rakyat sebagaimana bunyi Pasal 1 ayat (2) “ *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang – Undang Dasar* “.

Adalah Jean Bodin seorang sarjana Perancis yang hidup pada abad ke XVI pernah memberi rumusan tentang kedaulatan, dan bagaimana sifat-sifat kedaulatan itu. Dia mengatakan bahwa kedaulatan itu adalah kekuasaan tertinggi

¹⁵ Arief Budiman, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, hlm. 6.

¹⁶ Bagi Plato, individu memiliki kecenderungan yang keras untuk bertindak atas dasar kepentingannya sendiri. Negara harus mencegah ini. Ini memang mengurangi kebebasan individu, tetapi apa boleh buat. Negara harus mengatur semuanya. “negara ideal bagi Plato mengandung ketidak-adilan terhadap ‘manusia’; tidak ada kebebasan bagi manusia individu, sebab Plato mengucilkan semua keindividuan yang pribadi dari konsep negaranya, demi mempertahankan moral yang baku.” *Ibid*, hlm. 8

¹⁷ Aristoteles berpandangan senada dengan mengatakan bahwa “Negara itu juga menguasai manusia. Keseluruhan selalu menentukan bagian-bagiannya. Jadi disini tampak pula penglihatan yang universalistis dan bukan individualistis, di mana manusia itu tidak pertama-tama dipandang sebagai manusia pribadi, melainkan sebagai warga dari satu negara”. *Ibid*, hlm. 8-9.

untuk menentukan hukum dalam suatu negara, yang sifatnya : tunggal, asli, abadi, dan tidak dapat dibagi-bagi.¹⁸

Berbicara tentang siapa pemegang kedaulatan dalam sebuah negara setidaknya ada 5 ajaran yang selama ini banyak diperdebatkan yaitu:

a. Kedaulatan Tuhan

Teori kedaulatan tuhan mengajarkan bahwa kekuasaan atau kedaulatan itu ada pada tuhan. Teori ini berkembang pada jaman abad pertengahan, yaitu antara abad ke V sampai abad ke XV. Pada awalnya, kedaulatan tuhan ini dipersonifikasi terhadap sosok seorang raja yang berkuasa di jamannya. Raja dianggap sebagai wakil tuhan yang diutus ke dunia untuk mengimplementasikan ajaran-Nya. Konsep ini menimbulkan kekuasaan yang absolut dan sentralistik serta anti kritik. Sebab raja adalah wakil Tuhan di dunia, sedangkan Tuhan adalah suci dan bebas dari kesalahan maka raja sebagai wakil Tuhan tentu harus suci dan tidak boleh salah atau dipersalahkan.

Di dalam perkembangannya teori ini sangat erat hubungannya dengan perkembangan agama baru yang timbul pada saat itu, yaitu agama Kristen, yang kemudian diorganisir dalam suatu organisasi keagamaan, yaitu Gereja, yang dikepalai oleh seorang Paus. Sehingga pada waktu itu lalu ada dua organisasi kekuasaan, yaitu: organisasi kekuasaan negara yang diperintah oleh seorang raja, dan organisasi kekuasaan Gereja yang dikepalai oleh seorang Paus.¹⁹

¹⁸ Soehino, *Ilmu Negara*, Ctk. Ketiga, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 151.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 152.

Mula-mula dikatakan bahwa yang mewakili Tuhan di dunia ini, adalah Paus, ini adalah pendapat dari Augustinus. Kemudian dikatakan bahwa kekuasaan raja dan Paus itu sama, hanya saja tugasnya berlainan, raja dalam lapangan keduniawian, sedangkan Paus dalam lapangan keagamaan. Ini adalah pendapat dari Thomas Aquinas.²⁰ Penganut paham teori ini diantaranya adalah Augustinus, Thomas Aquinas, dan Marsilius.

b. Kedaulatan Raja

Kedaulatan raja adalah kewenangan/ kekuasaan yang dimiliki oleh seorang untuk berbuat atas nama negara. Ajaran ini memberikan kekuasaan kepada raja untuk melakukan apa saja karena raja dianggap sebagai pemegang otoritas dalam sebuah negara. Hal inilah yang kemudian menimbulkan kesewenang-wenangan dari seorang raja terhadap rakyatnya karena paham yang berlaku adalah "*The King Can Do No Wrong*".

Teori kedaultan ini sebenarnya hampir serupa dengan teori kedaultan raja yaitu menganggap bahwa raja merupakan titisan tuhan yang di utusan ke dunia untuk memimpin manusia. Namun di periode ini otoritas raja tidak ada yang menyaingi seperti pada periode kedaulatan tuhan dimana pusat kekuasaan terbagi menjadi dua yaitu kekusaan raja dan kekuasaan Gereja yang dipimpin oleh Paus.

c. Kedaulatan Negara

Munculnya teori kedaulatan negara ini disebabkan adanya ketidakpercayaan masyarakat terhadap kekuasaan raja yang absolut dan cenderung

²⁰ *Ibid*, 153.

disalahgunakan untuk kepentingan pribadi dan keluarganya. Sehingga masyarakat kemudian berfikir bahwa segala keputusan dan kebijakan penguasa harusnya didasarkan pada kepentingan negara secara umum. Oleh karena itu, menurut Hegel²¹ negara modern memiliki hak untuk memaksakan keinginannya kepada warganya karena negara mewakili keinginan umum, negara merupakan manifestasi dari sesuatu yang ideal dan universal. Dengan mematuhi negara, individu yang menjadi warga negara tersebut sedang dibebaskan dari kepicikannya yang hanya memperjuangkan kepentingan dirinya yang sempit. Negara adalah “penjelmaan dari kemerdekaan rasional, yang menyatakan dirinya dalam bentuk yang objektif”. Karena itu, negara ada di atas masyarakat, lebih utama dan lebih tinggi daripada masyarakat yang dibawahinya.

Lahirnya sebuah negara ternyata juga diikuti dengan lahirnya "saudara kembarnya" yakni dikotomi sosial-politik (kelas sosial). Ada kelas yang memerintah (*the ruling class*) dan yang diperintah (*the ruled class*). Dikotomi adanya "kelas-kelas" yang berbeda adalah sebuah konsekuensi logis dari adanya sebuah negara. Sebab negara tetap membutuhkan manusia yang akan bertindak atas nama negara. Secara politik mereka disebut sebagai kelas yang sedang berkuasa (*the ruling class*). Sedangkan kelas yang lainnya adalah kelas yang diperintah (*the ruled class*).²²

²¹ Arief Budiman, Teori Negara ..., *Op., Cit.*, hlm. 16-17

²² Kembali Ke Kedaulatan Rakyat Pandangan Terhadap Perubahan Konstitusi, Rekomendasi Kepada Panitia Ad-hoc MPR tentang Amandemen UUD 1945, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) dan Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) bekerja sama dengan Asian Network for Democracy in Indonesia (ANDI) terdapat dalam <http://www.reformasihukum.org> (terakhir diakses tanggal 26 Agustus 2008).

Dalam prakteknya, negara adalah sebuah organisasi yang tidak netral. Negara yang seharusnya bisa menjembatani dan menyelesaikan konflik yang terjadi antar masyarakat ternyata malah menjelma menjadi sumber konflik baru dengan berpihak pada kepentingan-kepentingannya sendiri. Negara telah menjadi sebuah monster yang mampu memaksakan kehendaknya pada rakyat. Negara dapat dengan bebas membasmi rakyat atas nama hukum. Di samping itu, apa yang digembar-gemborkan oleh negara untuk memperjuangkan terwujudnya kepentingan umum semakin dipertanyakan rakyat. Sebab kepentingan umum ternyata hanya memberikan keuntungan pada kelompok kecil (elit politik dan kroninya). Jadi kedaulatan negara identik dengan kedaulatan segelintir orang (oligarki). Akibatnya hukum hanya mengabdikan pada kepentingan segelintir orang, yakni penguasa (*the ruling class*).²³

Negara tidak boleh dibiarkan bebas mengembara dan menjelajah mengikuti kehendak politik elitnya (*the ruling class*). Kemudian diyakini, bahwa negara akan dapat memainkan fungsinya secara benar bila memenuhi kriteria sebagai berikut:²⁴

1. Kelas yang berkuasa (*the ruling class*) tidak bisa berbuat semaunya sendiri sebagaimana yang terjadi selama ini;
2. Adanya pengendalian (melalui mekanisme kontrol dan partisipasi) masyarakat yang lebih luas terhadap negara. Keterlibatan yang lebih fundamental peran rakyat terhadap negara adalah sebuah keniscayaan yang tidak bisa ditawar-tawar lagi;
3. Agar rakyat terhindar dari kesewenang-wenangan penguasa, dibutuhkan jaminan adanya perlindungan hak-haknya;
4. Agar semuanya bisa berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan, maka dibutuhkan sebuah aturan main (*rule of the game*), dimana rakyat akan menentukan bagaimana ia (rakyat) akan diperintah.

²³ *Ibid*

²⁴ *Ibid*

Ketidakpuasan terhadap implementasi kedaulatan negara di atas yang ternyata dalam praktiknya banyak menimbulkan tirani dan kesewenang-wenangan oleh mereka yang memegang tampuk kekuasaan, akhirnya timbul teori baru yaitu kedaulatan hukum.

d. Kedaulatan Hukum

Inti daripada ajaran kedaulatan ini bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu negara itu adalah hukum. Semua sikap dan tingkah laku setiap orang dalam berbangsa dan bernegara haruslah tunduk dan patuh terhadap ketentuan hukum yang berlaku. Menurut Krabbe²⁵ bahwa tiap-tiap individu itu mempunyai rasa hukum dan bila rasa hukum itu telah berkembang menjadi kesadaran hukum. Rasa hukum itu terdapat pada diri tiap-tiap individu disamping rasa-rasa lainnya, misalnya rasa susila, rasa keindahan, rasa keagungan dan sebagainya. Jadi kesadaran hukum itu adalah salah satu fungsi daripada jiwa manusia, yang mengadakan reaksi terhadap perbuatan-perbuatan manusia dalam hubungannya dengan manusia-manusia lain dalam kehidupannya bermasyarakat.

Dalam ajaran ini, norma hukum yang sudah menjadi kesepakatan bersama haruslah menjadi pedoman bagi rakyat dan penguasa dalam pergaulan berbangsa dan bernegara. Hukum memberikan kejelasan tentang apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh seluruh rakyat dalam suatu negara serta menetapkan mana yang baik, mana yang adil dan seterusnya.

²⁵ Soehino..., *Op., Cit*, hlm. 156.

e. Kedaulatan Rakyat

Teori kedaulatan rakyat ini lahir dari J.J. Rousseau yang berpendapat bahwa munculnya negara itu terjadi karena adanya perjanjian masyarakat. Menurut pendapatnya rakyat tidak menyerahkan kekuasaan kepada pihak penguasa, karena pada perjanjian masyarakat individu-individu itu menyerahkan haknya kepada rakyat sendiri sebagai satu keseluruhan. Penguasa menjalankan kekuasaannya tidak karena haknya sendiri, melainkan sebagai mandataris dari rakyat. Sewaktu-waktu rakyat bisa merubah atau menarik kembali mandat itu. Kedaulatan rakyat itu diwujudkan dalam pernyataan rakyat untuk menyampaikan kehendaknya. Kehendak rakyat itu disampaikan dalam dua cara yaitu:

1. Kehendak rakyat seluruhnya yang dinamakan "*Volontee De Tous*"²⁶;
2. Kehendak sebagian besar dari rakyat yang dinamakan "*Volonte Generale*"²⁷.

Kedaulatan rakyat ini antara lain juga diikuti oleh Immanuel Khan, yang mengatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan daripada para warga negaranya. Dalam pengertian bahwa kebebasan disini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan, sedangkan undang-undang disini yang berhak membuat adalah rakyat itu sendiri. Maka kalau begitu undang-undang itu adalah merupakan penjelmaan daripada

²⁶ *Volonte De Tous* hanya dipergunakan oleh rakyat seluruhnya sekali saja waktu Negara hendak dibentuk melalui perjanjian masyarakat. Maksud *volonte de tous* ini untuk memberikan dasar agar supaya Negara dapat berdiri abadi, karena ini merupakan kebulatan kehendak, dan jika Negara itu sudah berdiri, pernyataan setuju tidak bisa ditarik kembali. Untuk selanjutnya *volonte de tous* ini sudah tidak dipake lagi, karena jika setiap keputusan harus dilakukan dengan suara bulat, maka roda pemerintahan tidak dapat berjalan. Lihat Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ctk Ketujuh, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI dan CV Sinar Bakti, Jakarta, 1988, hlm. 126

²⁷ *Volonte Generale* dinyatakan setelah Negara berdiri, yaitu dengan pernyataan kehendak rakyat melalui suara terbanya. *Ibid.*

kemauan atau kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi, atau kedaulatan.²⁸

Terbentuknya negara merupakan sebuah manifestasi dari kontrak sosial yang dibuat antara masyarakat dengan negara, dimana disatu sisi rakyat merelakan sebagian dari hak-haknya untuk tunduk kepada negara, namun disisi lain, negara juga diberi batasan-batasan tertentu agar dalam menjalankan kekuasaannya tersebut tidak bersifat diktator melalui mekanisme *check and balances* dan pemisahan kekuasaan diantara lembaga-lembaga negara yang ada. Sehingga sudah semestinya dalam setiap pengambilan keputusan, partisipasi rakyat haruslah selalu dilibatkan. Atas dasar inilah kemudian dalam penyelenggaraan pemerintahan modern saat ini, kedaulatan rakyat selalu menjadi pondasinya.

Menurut Soeseno bahwa wewenang untuk memerintah masyarakat harus berdasarkan pada penugasan dan persetujuan para warga masyarakat sendiri. Karenanya, kekuasaan mesti hanya dilegitimasi oleh kehendak mereka yang dikuasai.²⁹ Hampir setiap negara mencantumkan asas kedaulatan rakyat ini dalam undang-undang dasarnya, walaupun asas ini hanya merupakan mitos saja. Karena dalam praktek akhirnya orang yang satu dibedakan dari orang yang lainnya, oleh karena yang satu lebih pandai dari yang lainnya, lebih kaya, lebih terampil, lebih tinggi kedudukannya.³⁰

²⁸ Soehino..., *Op., Cit.*, hlm. 161.

²⁹ Tri Widodo W. Utomo, Pembatasan Kekuasaan Pemerintah dan Pemberdayaan Demos, terdapat dalam <http://www.geocities.com> (terakhir diakses tanggal 26 Agustus 2008).

³⁰ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Hukum..., Op., Cit.*, hlm. 127.

Menurut Jimly Asshiddiqie konsep kedaulatan rakyat tetap tidak sunyi dari kritik. Karena, bentuk konkrit dari kedaulatan rakyat itu sendiri dalam prakteknya juga tetap memerlukan badan perwakilan yang tidak otomatis mencerminkan kekuatan rakyat yang berdaulat. Jika ide kedaulatan rakyat itu sudah diimplementasikan melalui pendelegasian kekuasaan dari rakyat kepada organ negara, maka pengertian itu sendiri segera menjadi kabur. Apalagi jika organ negara itu sendiri adalah organ pemerintah, maka segera timbul persoalan mengenai siapakah yang sesungguhnya berdaulat dalam kenyataannya.³¹

Tiap-tiap ajaran kedaulatan tersebut selalu dianggap ideal pada jamannya masing-masing. Pada kurun waktu tertentu kedaulatan tuhanlah yang berlaku, namun pada kondisi masyarakat tertentu pula kedaulatan hukumlah yang dianggap paling cocok dan seterusnya. Begitulah kelima teori ajaran kedaulatan tersebut berlaku secara simultan dalam sejarah kehidupan masyarakat bernegara.

Sejak Indonesia merdeka dan para pendiri bangsa telah resmi memilih bentuk republik dan meninggalkan ide kerajaan, karena itu konsep kedaulatan raja tidak lagi perlu disinggung-singgung. Demikian pula konsep kedaulatan negara yang biasa dipahami dalam konteks hubungan internasional, juga tidak perlu dipersoalkan disini. Yang terpenting adalah konsep kedaulatan Tuhan, Hukum dan Rakyat, yang mana sesungguhnya menjadi konsep kunci dalam sistem pemikiran mengenai kekuasaan dalam keseluruhan konsep kenegaraan kita.

³¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004, hlm. 110.

Ketiga-tiganya berlaku secara simultan dalam pemikiran bangsa kita tentang kekuasaan, yaitu bahwa kekuasaan kenegaraan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia pada pokoknya adalah derivat dari kesadaran kolektif kita mengenai kemahakuasaan Tuhan Yang Maha Esa. Keyakinan akan kemahakuasaan Tuhan itu diwujudkan dalam paham kedaulatan hukum dan sekaligus dalam kedaulatan rakyat yang kita terima sebagai dasar-dasar berpikir sistemik dalam konstruksi UUD negara kita.³²

2. Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan

Lahirnya konsep *trias politica* pertama kali dicetuskan oleh John Locke (1632-1704) dan Montesquieu (1689-1755). Secara umum ajaran tentang *trias politica* ini mengajarkan tentang arti penting pembagian atau pemisahan kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan agar kekuasaan absolut yang hanya terpusat pada seseorang bisa dihindari. Hal ini penting karena dalam perjalanan sejarah kekuasaan yang hanya terpusat pada satu pribadi selalu menimbulkan tirani. Untuk kepentingan inilah kedua tokoh di atas kemudian membagi kekuasaan negara secara garis besar menjadi tiga bagian.

John Locke seperti dikemukakan dalam bukunya yang berjudul “*Two treatises on civil government*” membagi kekuasaan menjadi tiga kekuasaan yaitu : *Pertama*, kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan untuk membuat peraturan perundang-undangan. *Kedua*, kekuasaan eksekutif yaitu kekuasaan untuk melaksanakan Undang-Undang dan mengadili jika terjadi pelanggaran atas

³² Jimly Asshiddiqie, *Format....., Op. Cit.*, hlm. 9.

Undang-Undang tersebut. *Ketiga*, federatif yaitu kekuasaan untuk melindungi keamanan negara dalam hubungannya dengan negara lain atau dengan kata lain kekuasaan untuk melakukan hubungan luar negeri.

Pandangan Montesquieu tentang pemisahan kekuasaan sebenarnya tidak terlalu jauh beda dengan apa yang telah dikemukakan oleh John Locke bahkan dapat dikatakan pembagian kekuasaan oleh Montesquieu merupakan penyempurnaan atas kelemahan atau kekuarangan dari konsep *trias politica* John Locke. Salah satu sorotan Montesquieu atas teori John Locke tersebut adalah tiadanya lembaga kekuasaan yang mandiri untuk menghukum bagi mereka yang melanggar Undang-Undang karena fungsi kontrol tersebut dilakukan oleh lembaga yang sebenarnya pelaksana dari Undang-Undang yang dibuat oleh lembaga legislatif yaitu eksekutif.

Jadi berbeda dengan John Locke yang memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif, Montesquieu memandang kekuasaan pengadilan (yudikatif) itu sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri. Hal ini disebabkan oleh karena dalam pekerjaannya sehari-hari sebagai hakim, Montesquieu mengetahui bahwa kekuasaan eksekutif itu berlainan dengan kekuasaan pengadilan. Sebaliknya kekuasaan hubungan luar negeri yang disebut John Locke sebagai kekuasaan federatif, dimasukkan ke dalam kekuasaan eksekutif.³³ Sehingga pembagian kekuasaan menurut Montesquieu seperti yang diuraikan dalam

³³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Ctk. Keduapuluh dua, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 152.

bukunya “*L’Esprit des lois (the spirit of law)*” adalah kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Berbeda pandangan adalah C. Van Vollenhoven³⁴ dalam buku “*Staatsrecht over Zee*” yang menyatakan bahwa dalam suatu negara ada 4 (empat) macam kekuasaan yaitu:

- 1) Pemerintahan (Bestuur),
- 2) Perundang-Undangan,
- 3) Kepolisian dan,
- 4) Pengadilan.

Pada awal kelahirannya teori *trias politica* ini merupakan sesuatu yang amat sangat ideal karena kehadirannya mampu “mengurangi” tirani kekuasaan. Sehingga kekhawatiran Lord Acton bahwa ‘*power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely*’ dapat diminimalisir terjadinya. Namun seiring berkembangnya praktek dan teori ketatanegaraan, konsep *trias politica* yang diidealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak mungkin untuk diterapkan secara ekstrim bahwa ketiga cabang kekuasaan tersebut harus terpisah sama sekali. Perkembangan praktek ketatanegaraan masa kini menunjukkan adanya saling keterkaitan diantara ketiga cabang kekuasaan yang ada itu untuk saling mengimbangi dan saling kontrol. Pemerintah tidak terbatas hanya menjalankan Undang-Undang, tapi juga ikut membahas dan menentukan Undang-Undang serta membuat berbagai peraturan pelaksanaannya, serta lembaga legislatif ikut

³⁴ Mirza Nasution, *Negara dan Konstitusi*, <http://library.usu.ac.id>. (terakhir diakses, tanggal 26 April 2008)

mengawasi pelaksanaan Undang-Undang oleh pemerintah dan dalam beberapa hal pelaksanaan Undang-Undang perlu mendapat persetujuan lembaga legislatif.

E. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif³⁵ yang akan mengkaji hukum positif yang mengatur tentang sistem perwakilan di Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi sistem bikameral yang dianut di Indonesia. Karena bersifat normatif, maka penelitian ini tidak menggunakan kasus hukum yang bersifat spesifik untuk dijadikan sebagai objek penelitian. Jika pun terdapat beberapa kasus yang diungkapkan dalam penelitian ini, hal tersebut merupakan sampel yang lebih bersifat data untuk melengkapi pembahasan.

Aspek-aspek yang muncul dalam metode penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Objek penelitian

Objek penelitian ini adalah berbagai hukum positif di Indonesia yang berkaitan dengan sistem perwakilan/ parlemen khususnya keberadaan lembaga MPR pasca amandemen UUD 1945.

³⁵ Penelitian normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Pemikiran normatif didasarkan pada penelitian yang mencakup (1) asas-asas hukum, (2) sistematik hukum, (3) taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, (4) perbandingan hukum, (5) sejarah hukum. Lebih jauh tentang ini lihat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Ctk. Pertama, CV. Rajawali, Jakarta, 1985, hlm. 15.

2. Sumber Data

Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini merupakan data sekunder, yang mencakup:³⁶

- a. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, mulai dari undang-undang dasar 1945, UU Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, UU Pemilu dan peraturan terkait lainnya.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa buku-buku literatur, jurnal yang relevan, risalah-risalah sidang DPR dan MPR, tulisan-tulisan ilmiah, hasil-hasil seminar, penelitian terdahulu, situs-situs internet yang relevan, artikel, dan lain-lain.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu yang memberikan petunjuk bahan hukum primer dan sekunder berupa kamus hukum, dan lain-lain.

3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan meneliti data mengenai peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal serta koran atau majalah, dan juga internet yang berkaitan dengan penelitian ini.

³⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1982, hlm. 52.

4. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis, yakni menganalisis permasalahan dari sudut pandang hukum, terutama hukum tata negara.

5. Analisis Data

Dalam penelitian ini, data yang diperoleh akan dianalisis secara kualitatif. Hal ini dikarenakan data yang akan digunakan adalah data yang bersifat kualitatif, bukan data kuantitatif yang berupa angka, skala, dan ukuran.

