

KEWENANGAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

PASCA AMANDEMEN UUD 1945



SKRIPSI

**Untuk memenuhi salah satu syarat mengikuti ujian
skripsi / komprehensif**

Oleh

SEPTINOF MAYARESTI

02013100102

UNIVERSITAS SRIWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

2006

S
342.0507
May
k
2006



KEWENANGAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

PASCA AMANDEMEN UUD 1945



SKRIPSI

**Untuk memenuhi salah satu syarat mengikuti ujian
skripsi / komprehensif**

Oleh

SEPTINOF MAYARESTI

02013100102

UNIVERSITAS SRIWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

2006

R.14435
17797

UNIVERSITAS SRIWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

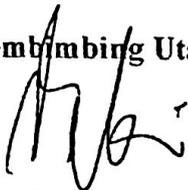
TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

N a m a : Septinof Mayaresti
N I M : 02013100102
Program Studi : Ilmu Hukum
Program Kekhususan : Studi Hukum dan Kenegaraan
Judul Skripsi : KEWENANGAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN
RAKYAT PASCA AMANDEMEN UUD 1945

Inderalaya, Juli 2006

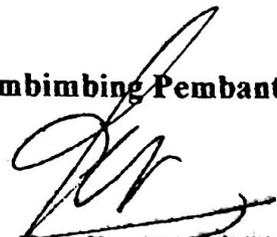
Disetujui Oleh

Pembimbing Utama



Dr. Febrina, S.H., M.S
NIP. 131844027

Pembimbing Pembantu



Dr. Zen Zantbar, S.H., M.H
NIP. 130892449

Telah diuji pada

Hari : Kamis

Tanggal : 27 Juli 2006

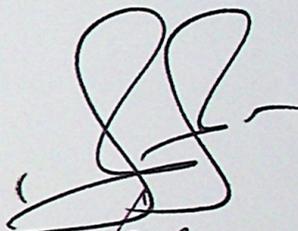
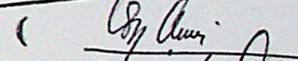
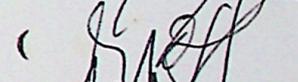
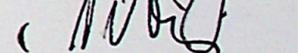
Nama : SEPTINOF MAYARESTI

Nomor Induk Mahasiswa : 02013100035

Program Kekhususan : Studi Hukum dan Kenegaraan

Tim Penguji :

1. Ketua : M. Fikri Salman, S.H
2. Sekretaris : Usmawadi, S.H., M.H
3. Anggota : Hj. Dastini Yusuf, S.H
4. Anggota : Dr. Febrian, S.H., M.S

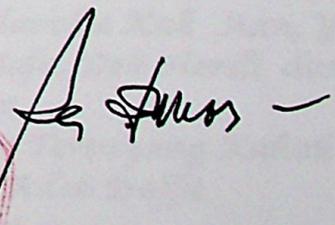
()
()
()
()

Inderalaya, Agustus 2006

Mengetahui

Dekan,




H. M. Rasvid Ariman, S.H., M.H
Nip. 130604256

MOTTO :

"Dan bersabarlah kamu bersama-sama dengan orang-orang yang menyeru Tuhannya di pagi dan senja hari dengan mengharap keridhoan-Nya; dan janganlah kedua matamu berpaling dari mereka (karena) mengharap perhiasan kehidupan di dunia ini; dan janganlah kamu mengikuti orang yang hatinya telah Kami lalaikan dari mengingati Kami, serta menuruti hawa nafsunya dan adalah keadaannya itu melewati batas"

(QS. Al-Kahfi : 28)

"Barang siapa yang menginginkan dunia harus dengan ilmu, barangsiapa yang menginginkan akhirat juga harus dengan ilmu dan barangsiapa yang menginginkan keduanya juga harus dengan ilmu"

(Al-Hadist)

Kupersembahkan Kepada :

- ♥ **Bapak Ibu Tercinta (Ayahnda
AKBP. A. Bermawi Jamil & Ibunda
Yarda Aini)**
- ♥ **Saudara-saudaraku Kak Aan, Yuk
Menik, Yuk Nofa, Dek Herdi dan Dek
Sandi Tercinta**
- ♥ **Keponakanku Tersayang Kakak
Salsabila dan Adek Daffa**
- ♥ **Almamaterku**

KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah, penulis panjatkan kehadirat Alloh Subhanahuwata'ala karena berkat rahmat dan karunia-Nya, akhirnya penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi dengan judul **Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasca Amandemen UUD 1945** sebagai salah satu syarat yang harus dipenuhi untuk mengikuti ujian komprehensif dalam mencapai gelar kesarjanaan di bidang hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya..

Tak lupa sholawat dan salam penulis haturkan kepada Baginda Rosululloh SAW, sang pemimpin umat, beserta keluarga, para sahabat dan para salafus soleh yang senantiasa istiqomah hingga yaumul akhir.

Selama penulisan skripsi ini penulis banyak memperoleh bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak. Terutama dosen-dosen pembimbing yang telah bersedia meluangkan waktu, tenaga dan pikirannya untuk membantu membuat skripsi.

Penulis menyadari bahwa penulisan skripsi ini jauh dari sempurna dan banyak terdapat kekurangan-kekurangan. Penulis berharap masukan dan kritik yang membangun dari berbagai pihak untuk perbaikan yang akan datang.

Pada kesempatan ini juga penulis ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak H.M. Rasyid Ariman, S.H, M.H, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya ;
2. Bapak Dr. Febrian, S.H, M.S, selaku Pembimbing Utama ;

3. Bapak Dr. Zen Zanibar, S.H, M.H, selaku Pembimbing Pembantu dan Ketua Program Kekhususan Studi Hukum dan Kenegaraan Fakultas Hukum Unsri ;
4. Bapak Laurel Heydir, S.H, M.A ;
5. Bapak Ruben Achmad, S.H, M.H, selaku Pembantu Dekan I ;
6. Ibu Wahyu Ernaningsih, S.H, M.Hum, selaku Pembantu Dekan II ;
7. Bapak H. Fahmi Yoesmar AR, S.H, M.S, selaku Pembantu Dekan III ;
8. Bapak Usdawadi, S.H, M.H, selaku Pembimbing Akademik ;
9. Bapak-bapak dan ibu-ibu dosen, serta bapak-bapak dan ibu-ibu Staf Administrasi Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya ;
10. Saudaraku Lala "*Nesta*" dan Mirna yang selalu mendukungku ;
11. Mitha "*Patric Clan Hatori*" Mustika, teman seperjuangan skripsi dari Bukit ke Pasca, Beben yang terus memompa semangatku ;
12. *Ikhwahfillah* LDF RAMAH (Rohis Al-Mizanul Haq-Musholla) FH Unsri :
Aulia, Buyung, Ceu-Ceu, Ledy, Yeyen, Erisa, Melly, Rica, Annisa, Tian, Metty, Lili, Ina', Yessy, Uul, Winda, Atik, Leni, Efrans, Insan, Anhar, Niku, Sayuti, Febri, Robi, Kgs. Faisal, M. Faisal, Nangkok, Iqro', Fadli, David, Sigit dan Ikhwah lainnya yang tidak bisa disebutkan satu-persatu. *Jazakallah Khoiron Katsiron* atas pengertiannya, perjuangannya bersama di LDF, afwan tidak ada yang bisa dipersembahkan untuk LDF sampai akhir kuliah. Afwan Jiddan...;
13. Adik-adikku Hanna, Penimba, Maya, Hanny dan Irma yang selalu menemaniku setiap sabtu dan terus menyemangatiku ;

14. Kakak-kakak dan Mbak-mbakku tersayang : Kak Dedi, Kak Jek, Kak Surya, Kak Momok, Mbak Else, Mbak Fitria (*my lovely sister*), Mbak Ema, dan alumni RAMAH yang sudah melanglang buana ;
15. *Ikhwahfillah* Nadwah, BEMU, LDF Unsri dan *Hizb*. Saudara sehalqohku (*syukron katsiron* atas *taushiyah-taushiyah* yang diberikan kepadaku) , MR-ku yang selalu menyemangatiku dan saudara-saudara di DPRa Duku ;
16. Teman-teman PK HTN : Indah, Akbar, Sarpin, Yaya, Marleni, Ayik, Dedeng, Buckhori, Ferdyan, Adi Wijaya, Kak Dani (thanks pinjaman bukunya), Khoiriyah, Yusriatillah, Sugiyanto, Fidelia, Aryani, Dian, Rika, Yance, Putri, Siska dan yang lainnya ;
17. Teman-teman angkatan 2001 : Reni, Ratih, Maya, Swita, Lia, Artha, Roy, Rully, Lesti, Imam, Nana', dan yang lainnya, yang tidak dapat disebutkan satu-persatu. Terimakasih atas bantuan dan dukungannya.

Akhirukallam, penulis berharap skripsi ini dapat berguna bagi kita semua dan semoga Allah senantiasa melimpahkan rahmat-Nya kepada kita. Amin Ya Robbal 'Alamin.

Inderalaya, Juli 2006

Penulis,

Septinof Mayaresti
NIM. 02013100102

DAFTAR ISI

	Halaman	
HALAMAN JUDUL	i	
HALAMAN PERSETUJUAN	ii	
HALAMAN PENGUJI	iii	
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iv	
KATA PENGANTAR	v	
DAFTAR ISI	viii	
DAFTAR TABEL	xi	
BAB I PENDAHULUAN		
1.1. Latar Belakang	1	
1.2. Rumusan Masalah	1	
1.3. Kerangka Konseptual	5	
1.4. Tujuan Penelitian	10	
1.5. Manfaat Penelitian	10	
1.6. Metode Penelitian	10	
BAB II TINJAUAN PUSTAKA		
2.1. Lembaga Perwakilan Rakyat	13	
2.2. Lembaga Perwakilan di Indonesia	13	
2.2.1. Sebelum Amandemen UUD 1945	14	
2.2.2. Sistem Parlemen Setelah Amandemen UUD 1945	18	
2.3. Beberapa Lembaga Perwakilan di Berbagai Negara	19	
2.3.1. Lembaga Kongres Rakyat Nasional China	19	
2.3.1.1. Perbandingan Tugas dan Wewenang	22	

	MPR Sebelum UUD 1945 dengan Kongres Rakyat Nasional China	
2.3.2.	Majelis Nasional Venezuela	27
2.3.2.1.	Perbandingan Tugas dan Wewenang MPR	28
	Dengan Majelis Nasional dan Majelis Konstituen Nasional Venezuela	
2.3.2.2.	Persamaan dan Perbedaan MPR dengan	30
	Kongres Rakyat Nasional China, Majelis Nasional Venezuela dan Majelis Konstituen Nasional Venezuela	
2.3.3.	Lembaga Kongres Amerika Serikat	31
2.3.3.1.	Perbandingan Tugas dan Wewenang	33
2.3.3.2.	Perbandingan Tugas dan Wewenang MPR	36
	Dan Kongres di Amerika Serikat	

BAB III PEMBAHASAN

3.1.	Kedudukan dan Wewenang MPR setelah Amandemen IV UUD 1945	37
3.2.	Perubahan Mendasar yang Terjadi pada Kelembagaan MPR ...	42
3.2.1.	Kedaulatan Ada di Tangan Rakyat	42
3.2.2.	Kedudukan MPR Setelah Amandemen UUD 1945	45
3.2.3.	MPR Sama Kedudukannya dengan Lembaga Eksekutif dan Yudikatif	47
3.2.4.	Apakah MPR Lembaga Legislatif?	47
3.2.5.	Wewenang MPR Setelah Amandemen UUD 1945	52
3.3.	Dampak Perubahan Mendasar Kelembagaan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia	54
3.3.1.	Indonesia Menggunakan Sistem Pemilihan Umum	54
3.3.1.1.	Sistem Distrik	57
3.3.1.2.	Sistem Proporsional	58

3.4.	Bentuk Keputusan MPR Menurut Amandemen UUD 1945 ...	59
3.4.1.	Bentuk Keputusan MPR Sebelum Amandemen UUD 1945	59
3.4.2.	Bentuk Keputusan MPR Setelah Amandemen UUD 1945	60
3.5.	Efektivitas MPR Sebagai Lembaga Perwakilan Setelah Amandemen UUD 1945	61
3.6.	Eksistensi MPR di Masa Mendatang:.....	67
BAB IV PENUTUP		
4.1.	Kesimpulan	70
4.2.	Saran	72
DAFTAR PUSTAKA		73
LAMPIRAN		

DAFTAR TABEL

Tabel 1 : Persamaan dan Perbedaan MPR dengan Kongress Rakyat Nasional China, Majelis Nasional Venezuela dan Majelis Konstituen Nasional Venezuela (lampiran) ;

Tabel 2 : Perbandingan Tugas dan Wewenang MPR Indonesia dan Kongress di Amerika Serikat (lampiran) ;

Tabel 3 : Kedudukan, Tugas dan Wewenang MPR, DPR DAN DPD berdasarkan UUD 1945 (lampiran).

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah lembaga negara yang telah diberikan tugas dan wewenang tertentu oleh Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). MPR pasca Soeharto ditandai oleh segunung persoalan yang, tentunya, merupakan warisan dari rezim otoriter yang berkuasa selama 32 tahun itu. Sayangnya, kekuasaan pasca Soeharto yang lemah dan tak berkualitas, mengelak dari tanggungjawab dan kewajibannya memperbaiki keadaan. Memang pemerintahan pasca Soeharto berkuasa secara kebetulan, karena pada hakikatnya adalah orang-orang yang tidak punya misi dan visi reformasi terhadap sistim Orde Baru (dengan sistim MPR-nya UUD 1945), dan tidak pernah berbicara tentang hal itu pada masa jayanya Soeharto. Dengan kata lain, pasca Soeharto juga ditandai oleh ketidakmampuan kekuasaan yang ada untuk menyusun sebuah sistim baru yang mampu mengoreksi berbagai kesalahan masa lalu dan mencegahnya dari kesalahan-kesalahan baru, antara lain, dengan memilih pemimpin-pemimpin dan wakil-wakil rakyat yang berkualitas. Sebagai akibatnya, berbagai keputusan dari hasil kebijakan pemerintah yang sangat merugikan rakyat dan kepentingan nasional juga tetap berlangsung.

MPR memang berusaha menjadi seperti Soeharto menyusun sistem penyelenggaraan negara baru dengan mengamandemen UUD 1945. Akan tetapi

mereka bukan ahlinya, sehingga berbagai kelemahan UUD 1945 yang ada diperparah lagi oleh adanya amandemen-amandemen tersebut, karena lebih menampilkan kepentingan-kepentingan golongan (partai-partai pemenang Pemilu 1999)¹. Mereka juga mengulang kembali kelemahan-kelemahan UUD 1945 dengan membiarkannya tetap kosong. Sebagai akibatnya, berbagai kesalahan masa lalu yang timbul karena MPR tidak mampu mengendalikan kekuasaan pemerintah, sekalipun dengan kepemimpinan yang lemah seperti dewasa ini, tidak pernah terkoreksi, bahkan terus berlanjut dengan tingkat kesalahan yang lebih besar. Seharusnya, mundurnya Soeharto pada Mei 1998 itu diikuti oleh mundurnya tokoh-tokoh Orde Baru seluruhnya, karena mereka telah gagal mewujudkan cita-cita masyarakat yang sejahtera. Kepemimpinan negara seharusnya diambil alih oleh kekuasaan yang bersifat sementara sambil menyusun sebuah sistem penyelenggaraan negara yang baru, lewat perubahan UUD 1945, untuk menggantikan sistem Orde Baru yang gagal itu. Barulah dilakukan pemilihan umum yang sekaligus memilih pemimpin-pemimpin baru yang berkualitas untuk menjalankan sistem baru dan mewujudkan sebuah Indonesia Baru. Hal itu tidak pernah terjadi, sehingga Pemilu 1999 yang dirancang oleh para tokoh Orde Baru itu (Presiden Habibie dan Ketua DPR/MPR Harmoko) hanya menghasilkan pemimpin-pemimpin Neo-Orde Baru saja dengan tetap menjalankan sistem Orde Baru². Amat disayangkan, bahwa tokoh-tokoh baru seperti Amien Rais yang kemudian menjadi Ketua MPR, terlarut dalam sistem Orde Baru

¹ www.google.com/mpri, *Kegagalan Sistem MPR Pasca Amandemen*, Selasa 14 Januari 2003, di akses tanggal 25 Juni 2006

² www.mpri.go.id, *Optimalisasi Peran MPR*, Kamis 15 Desember 2005, diakses tanggal 25 Juni 2006

dan mengadopsi perspektif dan cara berpikir Orde Baru. Mestinya, orang-orang sekapasitas Amien Rais mampu membuat perubahan-perubahan, sekalipun dalam skala kecil. Misalnya, menghapuskan keberadaan fraksi-fraksi, sehingga berlaku prinsip demokrasi one man-one vote, dan bukan one faction-one vote yang tetap berlaku hingga sekarang³.

Demikian pula, MPR sebagai lembaga tertinggi negara bisa bersidang setiap saat dengan memberikan tempat sidang tersendiri bagi Utusan Golongan dan Utusan Daerah. Kalau perlu dengan mengurangi jumlah anggota MPR menjadi 500 orang, yaitu dengan melikuidasi Utusan Golongan ke dalam 400 orang anggota DPR, dan menetapkan 100 orang anggota Utusan Daerah. Oleh karena MPR bisa bersidang setiap saat dan tanpa diganggu oleh fraksiisme, maka MPR bisa mengendalikan pemerintah dengan efektif, dan mencegah terbitnya berbagai undang-undang dan kebijakan-kebijakan yang tidak memihak kepada kepentingan nasional dan rakyat banyak.

Memang dengan amandemen UUD 1945 oleh MPR hasil Pemilu 1999 tidak ada lagi sistem MPR sebagaimana disebutkan dalam pasal-pasal UUD 1945. Sebagai misal, MPR yang baru tidak lagi terdiri dari DPR, Utusan Daerah dan Utusan Golongan), tetapi DPR dan DPD—Dewan Perwakilan Daerah. Tetapi amendemen telah gagal dalam menyusun sebuah konstitusi baru yang tegas, kokoh, komprehensif dan tidak kosong, yang mampu mencapai cita-cita kesejahteraan rakyat yang abadi,

³ www.pemerintahansumut.com, *UUD dan GBHN Sebagai Dokumen Utama di Indonesia*, Jumat 9 Desember 2005, diakses tanggal 20 Juni 2006

lahir dan batin, serta sejajar dan terhormat di antara bangsa-bangsa di dunia. Bahkan konstitusi baru itu (yang masih saja disebut sebagai UUD 1945), selain tidak sesuai dengan pikiran-pikiran reformasi untuk mewujudkan sebuah Indonesia Baru, juga semakin banyak kosong-nya sehingga semakin mudah dimanipulir oleh kekuasaan yang ada, yaitu melalui rekayasa pembuatan undang-undang, termasuk undang-undang pemilu.

Amandemen juga gagal menetapkan sidang-sidang gabungan DPR dan DPD yang dapat diselenggarakan setiap saat dengan cara pengambilan keputusan sidang gabungan yang efisien, dan melahirkan keputusan-keputusan, antara lain, berupa resolusi-resolusi MPR (bukan sekedar ketetapan-ketetapan MPR ala Orde Baru) yang efektif dalam mengendalikan kekuasaan pemerintah. Bahkan kata-kata "dua kamar", "sidang gabungan" atau "pengambilan keputusan" oleh MPR itu pun tidak ada di dalam amandemen, sehingga segala sesuatu sebagaimana praktik Orde Baru (atau Neo Orde Baru), yaitu sistem MPR yang ada selama ini, juga akan terus berlangsung. Meskipun sudah ada DPD, Amandemen gagal dalam memberi peran dan kedudukan utama kepada DPD sebagai *counterpart* penting DPR (wakil penduduk), mengingat DPD dalam konsep otonomi provinsi (amandemen juga gagal menegaskan, bahwa yang dimaksud dengan DPD itu adalah perwakilan provinsi yang seharusnya menjadi daerah otonom, bukan kabupaten) adalah para senator (wakil provinsi) dari provinsi-provinsi yang menyusun wilayah Republik Indonesia.

Setelah adanya Amandemen UUD 1945 maka berakhirilah kekuasaan MPR sebagai lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Dengan demikian berakhir juga

kedudukannya sebagai lembaga tertinggi negara dalam struktur kelembagaan negara di Indonesia. Hukum Tata Negara Indonesia menghadapi suatu masa perubahan besar dalam tugas dan wewenang MPR. Sangat penting untuk diselidiki bagaimanakah nantinya lembaga Negara melakukan tugas dan wewenangnya dan menjalankannya.

Sebelum Perubahan UUD 1945 kedudukan MPR adalah sebagai lembaga pemegang kedaulatan rakyat. Dalam kekuasaan MPR ini seluruh aturan ketatanegaraan dirancang dan diawasi. Dalam menjalankan kekuasaan ini MPR bertindak seakan tidak pernah salah. Karena terkait dengan sistem ketatanegaraan, perekrutan anggota dan sistem pengambilan keputusan MPR (hal ini lebih dikhususkan pada masa orde baru).

Sehubungan dengan latar belakang tersebut maka penulis berkeinginan melakukan penelitian dalam rangka menyusun skripsi yang berkaitan dengan **Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasca Amandemen UUD 1945.**

1.2. Rumusan Masalah

Latar belakang di atas menampakan bahwa Amandemen UUD 1945 telah menyebabkan perubahan yang sangat penting dalam kekuasaan lembaga negara. Lembaga negara yang dimaksud dalam tulisan ini adalah MPR yang masih perlu dikaji karena banyak mengandung problematika hukum. Oleh karena itu dapat diidentifikasi beberapa permasalahan, yaitu :

1. Apakah dampak dari perubahan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

2. Apakah setelah Amandemen UUD 1945 MPR dapat efektif menjalankan tugasnya sebagai lembaga perwakilan?

1.3. Kerangka Konseptual

MPR merupakan institusi hukum dan politik.⁴ Sebagai institusi hukum lembaga ini yang membuat aturan hukum dan sebagai lembaga politik. Lembaga ini adalah akumulasi dari kepentingan politik setiap partai. Sebelum amandemen UUD 1945, MPR adalah lembaga yang benar-benar dominan dalam praktek penyelenggaraan negara. Ketentuan yang ditetapkan oleh UUD 1945 amat jelas MPR adalah lembaga yang memiliki kekuasaan negara tertinggi. Kedudukannya di atas lembaga tinggi negara seperti DPR, Presiden, BPK, MA dan DPA menjadikan MPR juga sebagai pemegang kekuasaan negara tertinggi. Lembaga ini berwenang mengangkat dan memberhentikan Kepala Negara, menetapkan GBHN dan menetapkan UUD 1945 (Pasal 3), serta lembaga yang melakukan sepenuhnya kedaulatan rakyat dan lembaga yang memegang kedaulatan negara.⁵

Dalam masa Pemerintahan Orde Baru yang berusaha untuk mempertahankan UUD 1945 secara murni dan konsekuen telah menyebabkan terjadinya pemerintahan yang tidak demokratis⁶. Melalui celah-celah yang ada dalam UUD ini sendiri cabang eksekutif dan poros-poros kekuasaan dapat melakukan akumulasi kekuasaan secara

⁴ Moh. Mahfud MD, "*Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia (Edisi Revisi)*", Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hal 153

⁵ Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 1 ayat (2) dan penjelasannya, sebelum amandemen

⁶ A.S.S Tambunan, "*MPR Perkembangan dan Pertumbuhannya Suatu Pengamatan dan Analisis*", Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1991, hal 14

terus-menerus.⁷ Dalam perkembangan ketatanegaraan, beberapa partai politik besar telah bersepakat untuk memperjuangkan amandemen pada Sidang Umum MPR tahun 1999 bahkan juga menyepakati beberapa materi pokok untuk amandemen. Tentu saja amandemen yang telah disepakati ini berimbas pada substansi pasal-pasal yang ada dalam UUD 1945. Salah satunya pasal yang mengatur tentang lembaga-lembaga negara. UUD 1945 pasca amandemen mengeksplisitkan adanya berbagai lembaga negara sebagai pemegang kekuasaan yang masing-masing mempunyai fungsi, wewenang dan kedudukan yang berbeda. Adanya pembagian ini sebenarnya merupakan delegasi kekuasaan daripada rakyat sebagai pemegang kedaulatan.

Seperti diketahui bahwa MPR bersidang sekali dalam kurun waktu lima tahun. Sebagai lembaga yang hanya berfungsi satu kali dalam lima tahun anggota MPR (pada era Soeharto) melakukan evaluasi secara berkala atas kinerja Presiden yang dikenal dengan nama Sidang Tahunan MPR (ST MPR).⁸ Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara pada masa sebelum amandemen tidak mampu menciptakan prinsip *checks and balances* yang menginginkan kesetaraan atau keseimbangan antar lembaga negara. Sehingga dipandang perlu untuk melakukan suatu perubahan yang mendasar yang dapat menciptakan keseimbangan tersebut. Sementara itu telah terjadi proses pengendapan idiologi dimana UUD 1945 dianggap sesuatu yang sempurna dan layak untuk digunakan sebagai landasan berbangsa dan bernegara.

⁷ *Ibid*, hal 15

⁸ Hendarmin Ranadirekta, *Visi Politik Amandemen UUD 1945 Menuju Konstitusi yang Berkedaulatan Rakyat*, Pancur Siwah, Jakarta, 2002, hal 97

Namun sejalan dengan agenda reformasi pada tahun 1999 tepatnya tanggal 19 Oktober bangsa Indonesia telah melakukan suatu perubahan idiologi, yaitu perubahan pertama dan sampai pada perubahan keempat (2002). Perubahan inilah yang menyebabkan terjadinya perubahan kedudukan dan wewenang pada lembaga tertinggi negara. Amandemen tersebut tepatnya dinyatakan dalam Bab I Bentuk dan Kedaulatan Negara :

Pasal 1 ayat (2) : Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh UUD 1945.

Selanjutnya dalam Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat :

Pasal 3 ayat (1) : MPR Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.

ayat (2) : MPR Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Setelah amandemen UUD 1945, Indonesia menggunakan sistem pemilihan presiden secara langsung melalui Pemilihan Umum. Hal ini telah mengubah beberapa pasal dalam UUD 1945 mengenai kekuasaan MPR yang tidak lagi berkuasa mutlak atau berkuasa penuh. Sebagai lembaga negara MPR memiliki kedudukan dan kewenangan yang sama dengan lembaga negara lainnya.

Kajian terhadap lembaga negara adalah kajian terhadap kewenangan publik, yang berlandaskan kepada UUD 1945 dan Perubahan UUD 1945. Kewenangan publik yang dimaksud ialah *wetgevende* (membentuk aturan hukum), *rechterlijke* (mengatur hukum) dan *bestuurlijke* (menjalankan pemerintahan).⁹ Wewenang

⁹ J.J.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum (Pengertian-Pengertian Dasar Dalam Teori Hukum)*, Terj. Arief Sidharta, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal 90

pembentukan aturan hukum di pegang oleh legislatif (DPR) selain berfungsi membentuk undang-undang juga sebagai lembaga pengawas (*control*), dan lembaga pembuat anggaran belanja negara (*budget*). Wewenang menerapkan hukum di pegang oleh yudicial (Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi) sebagai lembaga yang memegang kekuasaan kehakiman. Sedangkan wewenang untuk menjalankan pemerintahan dipegang oleh eksekutif (presiden). Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah dan menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.¹⁰

Dari uraian sebelumnya, tampak bahwa salah satu agenda reformasi yang ada pada waktu itu adalah mendesak pemerintah untuk melakukan demokratisasi lembaga perwakilan yang seutuhnya mewakili aspirasi rakyat. Secara kelembagaan keberadaan MPR sebagai wakil rakyat dalam mengambil keputusan politik tertinggi menyimpan banyak permasalahan ketatanegaraan. Negara yang sistem demokrasiya memiliki roh kedaulatan rakyat atau dijiwai oleh kedaulatan rakyat tidak akan mengalami penyimpangan kekuasaan seperti pada zaman Orde Baru.¹¹

Negara dengan sistem demokrasi yang sehat mampu mengartikulasikan aspirasi rakyat dalam ketentuan-ketentuan, baik tertulis dalam konstitusi maupun tidak tertulis (norma dan etika). Dari pemahaman yang mendalam tentang hakekat demokrasi akan lahir negara yang idiel (*staatsidee*). Perubahan MPR secara struktural dan fungsional inilah yang akhirnya menjadi salah satu agenda reformasi hukum yang

¹⁰ Pasal 5 ayat (2) UUD 1945

¹¹ Hendarmin Ranadireksa, *Visi Politik Amandemen UUD 1945 Menuju Konstitusi yang Berkedaulatan Rakyat*, Pancur Siwah, Jakarta, 2002, hal 119. Konsep kedaulatan rakyat secara teoritis dipengaruhi oleh ajaran Krabbe dan Rosseau

sangat penting dalam amandemen UUD 1945, dimana perubahan kewenangan MPR pasca amandemen akan sangat mempengaruhi khususnya dalam perkembangan kehidupan ketatanegaraan di Indonesia.

1.4. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penulisan skripsi ini dibuat :

1. Mengetahui dampak perubahan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
2. Mengetahui efektivitas kinerja MPR sebagai lembaga perwakilan.

1.5. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penulisan ini adalah :

1. Secara teoritis dapat melihat fakta-fakta yang ada dalam tubuh lembaga permusyawaratan rakyat ini, bagaimana kedudukan, tugas dan wewenang serta cara kerjanya untuk sumbangsih ilmu Kenegaraan.
2. Secara praktis baik individu maupun lembaga-lembaga dapat memberikan informasi, pengetahuan ataupun masukan bagi pihak, tentang lembaga permusyawaratan rakyat ini.

1.6. Metode Penelitian

Penelitian adalah rangkaian kegiatan atau proses pengungkapan rahasia sesuatu yang belum diketahui dengan menggunakan metode atau cara bekerja yang sistematis dan terarah¹². Seluruh rangkaian kegiatan itu pada dasarnya ditujukan pada pengumpulan, pengolahan dan interpretasi sejumlah data, sebagai upaya mengungkapkan kebenaran yang terdapat di dalam masalahnya.

Penelitian ini adalah penelitian normatif, penelitian yang didasarkan pada studi pustaka dimana dalam studi pustaka penulis mengumpulkan data sekunder. Data sekunder yang digunakan skripsi ini dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu¹³ :

1. Bahan hukum primer

Merupakan bahan-bahan hukum yang mengikat, seperti Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang, dan Peraturan-Peraturan Negara.

2. Bahan hukum sekunder

Merupakan bahan-bahan hukum yang erat hubungan dengan bahan-bahan hukum primer dalam membantu menganalisa dan hukum primer. Bahan hukum sekunder merupakan penunjang yang sangat penting bagi bahan hukum primer, seperti kamus, karya-karya ilmiah, pendapat pakar hukum tata negara dan politisi, serta buku-buku/ laporan-laporan lainnya yang berhubungan erat dengan penulisan skripsi ini.

¹² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, Cet. Ketiga, 1986, hal 51

¹³ *Ibid*, hal 52

Dalam penulisan ini pengolahan data dilakukan secara kualitatif yakni data yang ada dikelompok-kelompokan kemudian diolah dan intepretasi sejumlah data, dengan tahap-tahap yaitu : klarifikasi data, tujuannya adalah tercapai konsistensi antara data yang satu dengan data lainnya, kemudian dilanjutkan dengan abstraksi teoritis terhadap data yang ada, dengan mempertimbangkan menghasilkan pertanyaan-pertanyaan yang dianggap mendasar dengan mempertimbangkan hubungannya dengan peristiwa faktual.¹⁴ Setelah data-data tersebut dikelompokkan, dilakukan cek pada data tersebut untuk melihat validitasnya. Selanjutnya dilakukan analisa dengan cara menarik kesimpulan dan dilakukan secara objektif dan sistematis. Jelasnya, teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi tiga tahapan yaitu : mengumpulkan data, penafsiran data dan penarikan kesimpulan. Karena pengolahan data dilakukan secara kualitatif, maka analisis yang digunakan juga kualitatif yaitu analisis yang bertolak pada kalimat-kalimat yang ada pada data dan bermuara pada kesimpulan-kesimpulan umum.

¹⁴ Burhan Bungin, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2001, hal 147

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Arinanto, Satya, *Hukum dan Demokrasi*, Jakarta, Ind Hill-Co, 1991
- Budiarjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001
- Budiarjo, Miriam, *Demokrasi di Indonesia, Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 1998
- Bungin, Burhan, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001
- Bruggink, J.J.H, *Refleksi Tentang Hukum (Pengertian dan Dasar Dalam Yeori Hukum)*, Terj. Arief Sidharta, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996
- De Tocqueville, Alexis, *Democracy In America*, New York, Washington Square Press, 1965
- Diamond, Larry, *Revolusi Demokrasi Perjuangan Untuk Kebebasan dan Pluralisme Di Negara Sedang Berkembang*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia
- Eidelberg, Paul, *The Philosophy of American Constitution*, Toronto : Collier-Macmillan Canada, 1968
- Mahfud, MD, Moch, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia (Edisi Revisi)*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001
- Mulyono, Doto, *Kekuasaan MPR Tidak Mutlak*, Erlangga, Jakarta, 1985
- Nurtjahjo, Hendra, *Perwakilan Golongan di Indonesia*, Jakarta, Pusat Studi, Hukum Tata Negara, UI

Pusat Studi Hukum dan Kebijaksanaan Indonesia (PSHK), *Semua Harus Terwakili*,
Cet.1 (PSHK)

Simorangkir, J.C.T, *Hukum dan Konstitusi Indonesia*, Jakarta, CV Masagung, 1988

Soemantri, Sri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut Undang-Undang Dasar
1945*, Bandung, PT Citra Aditya Bakti, 1989

Soekanto, Sarjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, Cet. Ketiga, 1986

Ranadirekta, Hendarmin, *Visi Politik Amandemen Uud 1945 Menuju Konstitusi Yang
Berkedaulatan Rakyat*, Pancur Siwah, Jakrta, 2002

Tambunan, A.S.S, *MPR Perkembangan dan Pertumbuhannya Suatu Pengamatan dan
Analisis*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1991

Thaib, Dahlan, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*,
Yogyakarta, Liberty, 1989

Wahidin, Samsul, *MPR Dari Masa Ke Masa*, Jakarta, Bina Aksara, 1986

B. Undang-Undang dan Peraturan

----- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

----- Ketetapan MPR No. 1 Tahun 1983 Tentang Peraturan Tata Tertib
MPR

----- Tata Tertib MPR RI, Sekretaris Jendral MPR RI, 1999

C. Makalah dan Desertasi

Ashhidiqie, Jimly, *Refleksi Tentang Arah Sistem Hukum Dan Kenegaraan Indonesia Pasca Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta, 28 Maret 2003

Ashhidiqie, Jimly, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945*, Disampaikan dalam Simposium Nasional yang Diadakan Oleh BPHN dan DEPKEH HAM, Bali, Juli 2003

Febrian, *Hirarki Aturan Hukum di Indonesia*, Disertasi Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2004

D. Media Cetak

Ashhidiqie, Jimly, *Seharusnya Dibuat Naskah Perubahan Undang-Undang*, Opini dalam Kompas, Selasa 2 Juli 2002

Djadijono, M, Koran Sinar Harapan, 29 Mei 2001

Gusman, Irman, Pernyataan yang Dikutip dari Tulisan : *Sistem Bikameral di Nilai Lebih Berdayakan Wakil Daerah*, Republika, 17 Juli 2004

E. Internet

www.google.com/mppri, *Kegagalan Sistem MPR Pasca Amandemen*, Selasa 14 Januari 2003, di akses tanggal 25 Juni 2006

www.mpri.go.id, *Optimalisasi Peran MPR*, Kamis 15 Desember 2005, diakses tanggal 25 Juni 2006

www.pemerintahansumut.com, *UUD dan GBHN Sebagai Dokumen Utama di Indonesia*, Jumat 9 Desember 2005, diakses tanggal 20 Juni 2006

National People's Congress Data of July of 1987, <http://www.lupinfo.com/country-guide-study/china294.html>, diakses tanggal 20 Juni 2006

ChinaConstitution<http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/ch0000.html>, diakses tanggal 20 Juni 2006

VenezuelaLegislature, <http://www.lupinfo.com/country-guide-study/venezuela/venezuela69.html>, diakses tanggal 20 Juni 2006

[www.google.com/Constitution ofVenezuela](http://www.google.com/Constitution%20of%20Venezuela), www.embavenez-us.org/politicial/constitu.html, Juni 2003, diakses tanggal 20 Juni 2006

www.google.com/ConstitutionofVenezuela,www.embavenezus.org/politicia/constitu.html-101k, Juni 2003, diakses tanggal 20 Juni 2006