



**BADAN PENGKAJIAN MPR RI  
2020**

KAJIAN AKADEMIK:  
PENATAAN WEWENANG DAN TUGAS MPR



BERKERJASAMA DENGAN:  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN

ISBN 978-602-5676-60-4



9 786025 676604

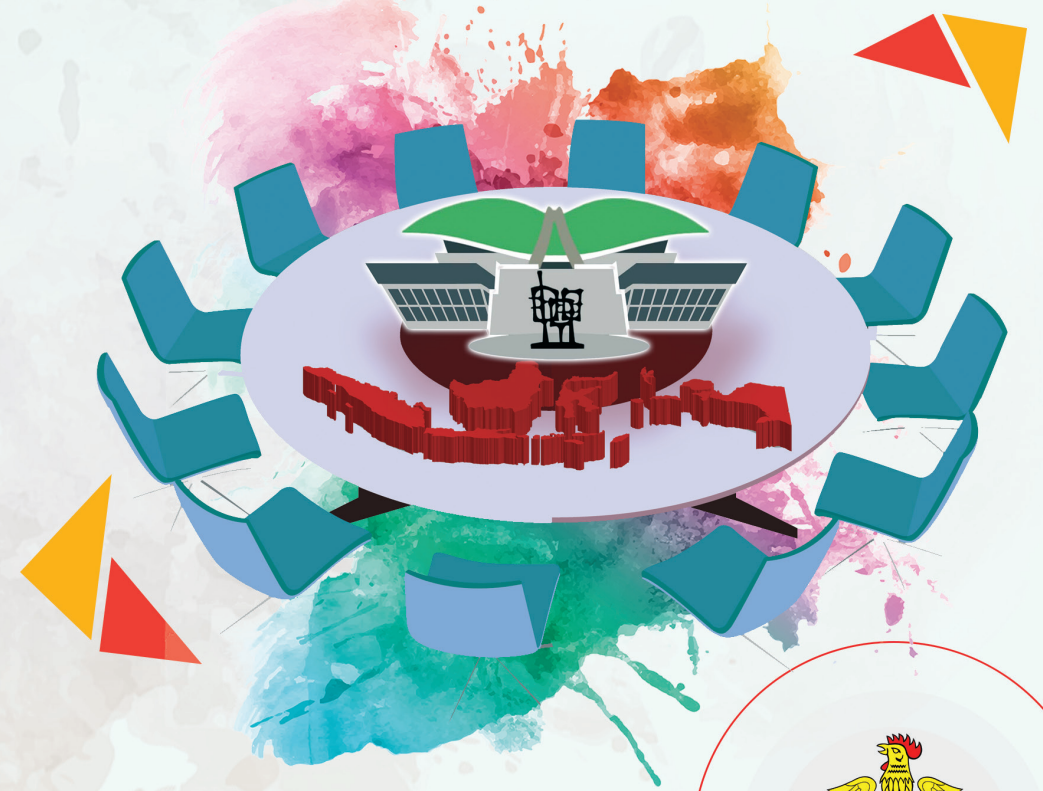
2020



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA

KAJIAN AKADEMIK:

# PENATAAN WEWENANG DAN TUGAS MPR



Bekerjasama dengan:  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin





**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA**

# **PENATAAN WEWENANG DAN TUGAS MPR**

**BADAN PENGAJIAN MPR RI  
2020**

# **PENATAAN WEWENANG DAN TUGAS MPR**

**ISBN: 978-602-5676-60-4**

*Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)*

## **PENASEHAT**

### **Pimpinan Badan Pengkajian MPR RI**

Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

Drs. Agun Gunandjar Sudarsa, Bc.IP., M.Si.

Dr. Benny Kabur Harman, S.H., M.H

Ir. Tifatul Sembiring

Fahira Idris, S.E., M.H.

## **PENGARAH**

Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

## **PENANGGUNG JAWAB**

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

## **TIM PENULIS/PENELITI**

Prof. Dr. Farida Patittinggi, SH., M.Hum., Prof. Dr. Syamsul Bachri, SH, MS.,

Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, SH, MH., Prof. Dr. Hamzah Halim, SH, MH.,

Dr. Muh. Hasrul, SH, MH., Fajlurrahman Jurdi, SH, MH.,

Ahmad Yani, SH., Monika Charolina Friandika

(Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin)

## **EDITOR**

Dra. Roosiah Yuniarsih, M.Kom., Otto Trengginas Setiawan, S.Hum.,

Wahyu F. Riyanto, S.H., LL.M., Bernadetta Widyastuti, S.Sos.

## **PENERBIT**

Badan Pengkajian MPR RI

## **REDAKSI**

Biro Pengkajian Sekretariat Jenderal MPR RI

Gedung Bharana Graha Lt. 3

Kompleks MPR RI, Jl. Jenderal Gatot Subroto No. 6, Jakarta Pusat

Email: [biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id](mailto:biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id)

## **Cetakan Pertama, 2020**

Hak cipta dilindungi undang-undang;

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit;



SEKRETARIAT JENDERAL  
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA  
-----

## KATA PENGANTAR KEPALA BIRO PENGKAJIAN

*Alhamdulillah*, puji dan syukur kami panjatkan kehadiran Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa, atas diterbitkannya Buku **Kajian Akademik: Penataan Wewenang dan Tugas MPR**, yang merupakan hasil penelitian bersama antara Badan Pengkajian MPR dengan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Proses penyusunan Kajian Akademik telah berlangsung selama lebih kurang 4 (empat) bulan, yang memuat rangkaian penelitian kuantitatif dan kualitatif yang terdiri dari pengumpulan data, dokumentasi sumber-sumber referensi yang berkaitan pelaksanaan Undang-Undang Dasar, Sosialisasi Empat Pilar dan Ketetapan MPR, wawancara mendalam kepada narasumber pakar, pendalaman melalui *Focus Group Discussion*, dan Seminar, serta analisis kesimpulan yang tajam dari tim peneliti.

Penerbitan serta penyebarluasan buku ini dimaksudkan tentunya untuk menambah khazanah pemikiran bagi para pembaca, dan kalangan dunia akademis, serta sebagai bahan bagi para Anggota MPR dalam mendukung dan memperkaya substansi guna menunjang pelaksanaan tugas konstitusionalnya.

Akhir kata, kami menyampaikan permohonan maaf apabila terdapat ketidaksempurnaan dalam penerbitan buku hasil kajian akademik ini.

Kepala Biro Pengkajian,

Drs. Yana Indrawan, M.Si





**SEKRETARIAT JENDERAL  
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA**

-----

**KATA PENGANTAR SEKRETARIS JENDERAL MPR RI**

*Alhamdulillah*, puji dan syukur kami panjatkan kehadiran Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa atas terbitnya buku ini. Dalam kerangka memperluas cakrawala pengetahuan dan memperkaya khazanah pemahaman ketatanegaraan, Sekretariat Jenderal MPR RI sebagai *supporting system* bagi pelaksanaan tugas-tugas konstitusional MPR RI membukukan berbagai materi kajian ketatanegaraan. Salah satu hasilnya adalah buku yang ada di tangan para pembaca ini, yaitu bagian dari hasil kajian akademik atau serangkaian penelitian yang dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR bersama segenap unsur sivitas akademika Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Penyebarluasan buku ini selain menambah khasanah pemikiran pembacanya, juga menjadi bahan rujukan anggota MPR RI dalam melakukan pengkajian komprehensif akan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Buku ini juga diharapkan menjadi pendorong dan penyemangat untuk terus-menerus melakukan pekerjaan kajian ilmiah.

Akhir kata, semoga penerbitan buku Kajian Akademik ini dapat memberikan informasi yang bermanfaat kepada masyarakat luas sehingga dapat meningkatkan pemahaman ketatanegaraan Indonesia baik dalam konteks masa kini ataupun masa yang akan datang.

**Sekretaris Jenderal MPR RI,**

**Dr. H. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.**





MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA

-----

## SAMBUTAN KETUA BADAN PENKAJIAN MPR RI

*Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,*

Pada tahun 2014, Keputusan MPR RI Nomor 4 Tahun 2014 tentang Rekomendasi MPR Masa Jabatan 2009-2014, salah satunya menyampaikan rekomendasi agar MPR Jabatan 2014-2019 melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan kesepakatan dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertahankan sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara addendum.

Berbagai pandangan yang berkembang terkait kondisi sistem ketatanegaraan Indonesia dewasa ini dapat dibagi ke dalam 3 (tiga) kelompok. *Pertama*, aspirasi yang menganggap bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu disempurnakan untuk mengikuti dinamika perkembangan masyarakat, sehingga perlu dilakukan perubahan kembali.

*Kedua*, pandangan yang menilai bahwa sistem ketatanegaraan kita pada saat ini sudah sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Persoalan yang muncul bukan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetapi berada pada implementasi peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan amanat konstitusi.

*Ketiga*, aspirasi yang kurang setuju terhadap usulan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (termasuk perubahan sebelumnya). Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 oleh MPR pada tahun 1999-2002 telah membawa sejumlah perubahan mendasar dalam sistem



ketatanegaraan Indonesia. Konsep ideal ketatanegaraan yang ingin diwujudkan melalui reformasi konstitusi ialah sistem ketatanegaraan Indonesia yang mampu menampung berbagai dimensi strategis dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, yang berkaitan dengan ideologi, politik, hukum, ekonomi, sosial, dan budaya, serta pertahanan dan keamanan.

Sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah produk politik sebagai resultan dari berbagai kepentingan politik masyarakat dan daerah, yang niscaya akan terus berkembang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Konsekuensi dari karakteristik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi yang hidup (*the living constitution*), membuat perubahan konstitusi bukanlah sesuatu yang tabu tetapi menjadi kebutuhan dalam menghadapi dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara itu sendiri.

Berdasarkan hasil kajian MPR masa jabatan 2009-2014, hal penting dalam sistem ketatanegaraan perlu dilakukan penataan kembali, antara lain yaitu mengenai Penguatan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam mengubah, menetapkan, menafsirkan Undang-Undang Dasar, dan memberikan arah kebijakan kepada lembaga-lembaga negara lainnya; serta penegasan pembentukan undang-undang untuk lembaga negara yang diatur Undang-Undang Dasar secara terpisah terutama MPR, DPR, dan DPD

MPR masa jabatan 2014-2019 menindaklanjuti rekomendasi MPR masa jabatan 2009-2014, yaitu dengan melakukan pengkajian dan penyerapan aspirasi serta evaluasi terhadap implementasi pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara serta sistem ketatanegaraan, khususnya mengenai penataan kewenangan lembaga negara yang tugas dan wewenangnya diberikan langsung dalam Undang-Undang Dasar.

Hasil kajian secara mendalam telah dilakukan dan banyak pendapat beragam khususnya terhadap pendapat mengenai penataan sistem ketatanegaraan, baik ditinjau dari segi teoritis, praksis, yuridis, maupun secara politis. Beragamnya pendapat yang ada berimplikasi pada keputusan bahwa MPR masa jabatan 2014-2019 belum dapat melakukan penataan sistem ketatanegaraan sesuai dengan amanat dari rekomendasi yang terdapat pada Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014. Bahkan, merekomendasikannya kembali kepada MPR masa jabatan 2019-2024 untuk melanjutkan kajian lebih mendalam, antara lain tentang penataan kewenangan MPR

yang dituangkan ke dalam bentuk Keputusan MPR Nomor 8/MPR/2019 tentang Rekomendasi MPR Masa Jabatan 2014-2019.

Dalam rangka melanjutkan kajian lebih mendalam tentang penataan kewenangan MPR, Badan Pengkajian MPR 2019-2024 sebagai alat kelengkapan MPR yang memiliki tugas antara lain untuk mengkaji dan menyerap aspirasi serta merumuskan pokok-pokok rekomendasi, perlu untuk mendalami dan memperluas aspek kajian yang dapat membuka ruang mengenai kemungkinan yang dapat dipilih yang dapat mengoptimalkan peran MPR dengan kewenangan tertingginya dalam sistem ketatanegaraan saat ini. Untuk itu, diperlukan berbagai informasi, penelitian, data, dan literatur yang komprehensif dan terbaru sehingga apa yang menjadi fokus dalam isu tentang penataan kewenangan MPR dapat digali secara tuntas dan dapat diterima semua pihak.

Sehubungan dengan itu, untuk menghasilkan kajian yang mendalam tentang Penataan Kewenangan MPR, perlu untuk menghimpun dan memberikan ruang pemikiran serta gagasan secara akademis dari para pakar, penyelenggara negara, dan praktisi dalam bidang tertentu untuk merumuskan materi kajian tentang penataan kewenangan MPR yang memungkinkan khususnya dalam rangka penguatan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam mengubah, menetapkan, menafsirkan Undang-Undang Dasar, dan memberikan arah kebijakan kepada lembaga-lembaga negara lainnya.

Kegiatan Kajian Akademik merupakan salah satu metode untuk mendapatkan bahan masukan berupa hasil yang obyektif dan terukur yang dibuat oleh para akademisi secara ilmiah sesuai dengan bidang keilmuan. Hasil dari kajian ini akan dipergunakan sebagai referensi bagi MPR dalam menentukan rumusan yang ideal dalam hal penataan kewenangan MPR.

Akhir kata, semoga Buku Kajian Akademik **“Penataan Wewenang dan Tugas MPR”**, dapat menjadi tahap awal dalam menyajikan ruang pemikiran, gagasan dan kaidah secara akademis, serta dapat menjadi rujukan ilmiah bagi seluruh Anggota MPR dalam menjalankan wewenang dan tugas konstitusionalnya.

Ketua Badan Pengkajian MPR RI,



Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.



## DAFTAR ISI

Kata Pengantar Kepala Biro Pengkajian .....	iii
Kata Pengantar Sekretaris Jenderal MPR RI .....	v
Sambutan Ketua Badan Pengkajian MPR RI .....	vii

### **BAB I**

#### **PENDAHULUAN**

A Latar Belakang Masalah	1
B Rumusan Masalah	5
C Tujuan Penelitian	5
D Kerangka Teori dan Konseptual	6

### **BAB II**

#### **TINJAUAN PUSTAKA**

A Negara Hukum	11
B Konstitusi	19
C Lembaga Negara	21
D Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat	25
E Perbandingan Kedudukan MPR di Berbagai Negara	30
1. Amerika Serikat	30
2. India	38
3. Jerman	47
4. Inggris	51
5. Perancis	60

### **BAB III**

#### **METODE PENELITIAN**

A Jenis Penelitian	71
B Pendekatan Penelitian	71
C Bahan Hukum	72
D Proses Pengumpulan Bahan Hukum	72
E Analisis Bahan Hukum	73

### **BAB IV**

#### **HASIL KAJIAN**

A Penguatan Kewenangan MPR RI	77
-------------------------------	----

1	Kewenangan MPR untuk Membuat Ketetapan yang Bersifat Mengatur	78
2	Kewenangan sebagai Lembaga Kontrol	84
<b>B</b>	<b>Model Penguatan Kelembagaan MPR RI</b>	<b>86</b>
1	Rekonstruksi Komposisi Keanggotaan MPR RI	86
2	Penataan Birokrasi pada Sekretariat Jenderal MPR RI	93
3	Kemandirian Pos Anggaran MPR RI yang Terpisah dari Eksekutif	97
 <b>BAB V</b>		
<b>PENUTUP</b>		<b>103</b>
 <b>DAFTAR PUSTAKA</b>		<b>105</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG MASALAH

Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) dalam sejarah ketatanegaraan di Indonesia dengan berbagai variannya telah eksis sejak disahkannya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945, atau satu hari pasca proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945. Keberadaan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan forum gabungan (*joint session*) bagian anggota DPR dan anggota DPD. Karena hanya berupa forum gabungan, maka kedudukan MPR tidak lagi sekuat di zaman Orde Baru.

Di sisi lain, keberadaan MPR dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia memiliki ciri khas dibandingkan dengan lembaga negara lainnya. Dalam konteks ini, Jimly Asshiddiqie<sup>1</sup> menyebutkan bahwa “dari enam lembaga Negara yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) yang khas di Indonesia itu adalah MPR. Karena Lima yang lainnya berasal dari cetak biru kelembagaan yang di contoh dari zaman hindia Belanda. Dewan Perwakilan Rakyat dapat dikaitkan dengan sejarah “*volkstrad*” (Dewan Rakyat), Presiden tidak lain adalah pengganti lembaga “*gouveernuur General*”, Mahkamah Agung berkaitan dengan ‘*landraad*’, yang ada di negeri Belanda. Badan Pemeriksa Keuangan berasal dari ‘*raad van Rekenkamer*’, dan Dewan Pertimbangan Agung berasal dari ‘*raad van Nederlandshe Indie*’ yang ada di Batavia atau “*Raad van State*’ yang ada di negeri Belanda. Sementara Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi Negara belum ada contoh sebelumnya.

Terlepas dari hal di atas, kedudukan MPR RI sebelum masa reformasi bergulir atau sebelum amandemen UUD 1945 merupakan lembaga tertinggi<sup>2</sup> negara. Dikatakan

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*; UII Press, Jakarta: 2004, hlm. 37.

<sup>2</sup> Keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai sebuah lembaga tertinggi pada masa lalu dianggap sebagai sebuah lembaga yang bukan hanya secara institusional memang tertinggi, tetapi seluruh tugas dan kewenangannya memiliki kekuatan tersendiri yang sangat berbeda dengan yang lainnya. Bahkan karena dianggap sebagai lembaga tertinggi ia kemudian berhak memberhentikan Presiden ditengah jalan jika ada tindak pidana atau pelanggaran dan kejahatan yang diatur di dalam konstitusi. Hal ini terjadi, karena yang memilih Presiden adalah mereka, maka mereka juga berhak menarik kembali jabatan presiden. Sebagai contoh, ketika Presiden Abdurrahman Wahid memerintah, Majelis Permusyawaratan Rakyat menarik dukungannya dan mengganti Abdurrahman Wahid di tengah jalan. Hal ini menunjukkan bahwa kekuasaan eksekutif pada masa pasca reformasi sebelum amandemen konstitusi tidak memiliki kekuatan ketika berhadapan dengan legislatif.

dan dikualifikasikan sebagai lembaga tertinggi negara, karena berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum diamandemen, ditegaskan bahwa: *“Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”*. Sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, maka setiap keputusan MPR disebut sebagai pengejawantahan kehendak rakyat. Maka sangat wajar pada saat itu MPR didudukkan sebagai lembaga tertinggi negara.

Namun pasca amendemen UUD NRI Tahun 1945, kedudukan MPR RI diturunkan statusnya menjadi lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Periksa Keuangan (BPK), dan Presiden. Berubahnya kedudukan MPR bukan lagi sebagai lembaga negara tertinggi dan bukan sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, serta berubahnya mekanisme pemilihan Presiden secara langsung berimplikasi bahwa tugas, fungsi dan wewenang MPR RI untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden RI serta membuat Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) RI pun telah ditiadakan pasca empat kali amandemen UUD NRI Tahun 1945.

UUD NRI 1945 hasil amendemen mendudukkan MPR RI sebagai lembaga negara yang hanya berwenang untuk mengubah dan menetapkan UUD; dan melantik presiden dan wakil presiden. Kewenangan ini tertuang dalam Pasal 3 ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945, yang menegaskan bahwa, ayat (1): *“Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”*. Dan ayat (2): *“Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan Wakil Presiden”*. Kemudian di dalam Pasal 7A ditegaskan, bahwa

*“Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik telah terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau wakil Presiden”*.

Tetapi proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut sebagaimana tercantum dalam pasal 7B yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas pengajuan Dewan Perwakilan Rakyat harus terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Jadi dapat

dimaknai bahwa pemberhentian/pemakzulan presiden sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7A dan Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen tidak murni lagi hanya melibatkan kelembagaan MPR, namun juga melibatkan lembaga DPR dan Mahkamah Konstitusi.

Tetapi harus diakui pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945 tidak secara radikal mengubah dan menggeser kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, karena lembaga ini masih memiliki kewenangan lain sekalipun sebahagian dianggap sebagai acara seremonial seperti pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan hasil dari “perkawinan” antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah tersebut merupakan lembaga yang masih memiliki kewenangan yang kuat dan beberapa tugasnya masih dianggap sangat strategis, padahal kalau dilihat, Majelis Permusyawaratan Rakyat hanyalah merupakan majelis bertemunya Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana bunyi Pasal 2 UUD NRI Tahun 1945 adalah:

*“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”.*

Dalam konteks ini, Farouk Muhammad<sup>3</sup> menyampaikan kedudukan dan keanggotaan MPR sesuai namanya sebagai lembaga “permusyawaratan” semestinya mengakomodir tidak hanya anggota yang dipilih melalui proses politik (anggota DPR dan anggota DPD), akan tetapi juga anggota yang “diangkat” sebagai “utusan golongan”. Filosofinya terkait dengan makna dalam hakikat “permusyawaratan/perwakilan” yang terkandung dalam sila keempat Pancasila.

Secara konseptual, MPR didesain sebagai lembaga negara yang diharapkan dapat mencapai “hikmat kebijaksanaan” karena sifat keanggotaannya yang mewakili seluruh elemen masyarakat (termasuk tokoh-tokoh informal/nonformal). Sementara lembaga negara—forum perwakilan—yang dipilih melalui proses politik (pemilu) secara konseptual sulit diharapkan mencapai “hikmat kebijaksanaan” mengingat keanggotaannya yang terdiri dari “orang-orang politik” yang sarat dengan kepentingan (partai) politiknya. Sulit di sini bukan berarti tidak mungkin, karena dua lembaga negara formal tersebut tetap dituntut untuk menghadirkan “hikmat kebijaksanaan” dalam setiap pengambilan keputusan atau kebijakannya. Dalam prakteknya, tidak jarang terjadi pertarungan “ideologi” atau problem, bahkan warna suatu partai di dominasi oleh ketua

---

<sup>3</sup>Farouk Muhammad, *Urgensi Amanden Konstitusi sebagai Upaya Penyempurnaan dan Penguatan Sistem Ketatanegaraan*, Jakarta, Badan Pengkajian MPRI, 2018, hlm. 32.



partai sehingga terkait isu-isu krusial, pendapat suatu fraksi acapkali ditentukan olehnya. Dalam konteks lembaga negara perwakilan seperti DPD, yang terjadi adalah pertarungan memperjuangkan aspirasi daerah lebih utama daripada kepentingan negara, bahkan tidak jarang yang diperdebatkan lebih merupakan pendapat pribadi daripada konstituen yang sesungguhnya.<sup>4</sup>

Dengan konstruksi dan keanggotaan sedemikian MPR seperti mengalami “degradasi” makna sebagai lembaga permusyawaratan yang di dalamnya mewakili seluruh elemen bangsa sehingga diharapkan mencapai “hikmat kebijaksanaan”. Pasalnya anggota MPR pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945 seluruhnya dipilih melalui proses politik yang kemudian lazim disebut sebagai “politisi” dan tidak lagi mengafirmasi filosofi keterwakilan seluruh elemen bangsa.<sup>5</sup>

Dalam jajak pendapat yang dilakukan oleh MPR untuk menampung pendapat masyarakat, terdapat dua pandangan terkait penguatan kelembagaan MPR. *Pertama*, para yang sejutu perlu adanya penguatan kewenangan MPR, menilai bahwa mendudukkan MPR sejajar dengan lembaga negara lainnya, menyebabkan telah terjadi *contradicto in terminis*, yaitu adanya arti/ hakikat yang berlawanan dengan yang seharusnya, karena tidak memahami hakikat keberadaan MPR sebagai wadah musyawarah mufakat dan pelaku kedaulatan rakyat. Dalam situasi yang demikian, maka akan lebih bijaksana ketika dikembalikan pada hakikat keberadaan yang sebenarnya. Oleh karena itu, perlu dilakukan reformulasi kedudukan MPR agar sesuai dengan hakikat keberadaan lembaga negara tersebut. MPR harus didudukkan sebagai lembaga tertinggi negara yang mempunyai kewenangan ideal dan tertinggi yaitu: (1) mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) menjadi lembaga legislatif untuk menyusun arah kebijakan pembangunan nasional; (3) mempunyai otoritas untuk melakukan pengawasan terhadap lembaga negara lainnya; dan (4) menyelesaikan permasalahan sengketa antar lembaga negara.

Pendapat *kedua* berpandangan bahwa menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara berarti mengembalikan pranata pertanggungjawaban Presiden kepada MPR, karena pertanggungjawaban Presiden kepada MPR merupakan ciri esensial yang membuat Presiden menjadi bawahan MPR. MPR tidak dapat dikatakan sebagai lembaga tertinggi negara apabila presiden tidak menjadi bawahan MPR. Dengan demikian, apabila MPR dipandang sebagai badan legislatif, maka pertanggungjawaban Presiden kepada

---

<sup>4</sup>*Ibid.*

<sup>5</sup>*Ibid.*

MPR justru akan mengubah sistem pemerintahan Indonesia kepada sistem pemerintahan parlementer. MPR menjadi lembaga yang *supreme* sebagaimana supremasi parlemen pada sistem pemerintahan parlementer. Oleh karena itu, pengembalian MPR sebagai lembaga tertinggi negara bertentangan dengan politik konstitusi dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menghendaki pengesahan sistem pemerintahan presidensial.

Berdasarkan kedua pandangan di atas, pada dasarnya kedudukan MPR mesti dikuatkan namun tidak berimplikasi pada pertanggungjawaban Presiden kepada MPR. Namun, penguatan kedudukan MPR dapat dilakukan dengan merekonstruksi kewenangan maupun keanggotaan MPR sebagai lembaga bertemunya DPR dan DPD.

Dengan merekonstruksi kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan dengan melakukan penguatan kedudukan MPR, akan melahirkan kelembagaan MPR yang kuat dalam merepresentasikan “permusyawaratan” dan “hikmat kebijaksanaan” dalam penyelenggaraan ketatanegaraan di Indonesia. Dengan kata lain, penguatan kedudukan MPR bertujuan untuk menguatkan kembali beberapa kewenangan MPR saat ini seperti kewenangan MPR dalam hal perumusan dan penetapan UUD, pelantikan presiden dan wakil presiden, kewenangan bagi MPR untuk mengeluarkan penetapan yang bersifat mengatur, dan lain-lain. Bahkan melalui penguatan kedudukan MPR, juga akan menjangkau konfigurasi susunan keanggotaan MPR yang lebih efektif. Maka dari itu, perlu dilakukan kajian mendalam terkait penguatan kedudukan MPR RI dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan uraian di atas, maka diperlukan pembatasan masalah yang akan dijawab dalam penelitian ini. Adapun pokok permasalahannya sebagai berikut:

1. Bagaimanakah bentuk penguatan kewenangan MPR RI dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia?
2. Bagaimanakah model penguatan kelembagaan MPR RI dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Berdasarkan pokok permasalahan yang diajukan, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui bentuk penguatan kewenangan MPR RI dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia; dan
2. Merumuskan model penguatan kelembagaan MPR RI dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

#### D. KERANGKA TEORI DAN KONSEPTUAL

Penelitian ini berdasar dari konsep negara hukum yang dianut oleh Indonesia. Konsep negara hukum dapat dilihat dari sudut pandang *rule of law* dan *rechtstaat*. Unsur-unsur *rule of law* sebagaimana yang dikemukakan oleh A.V Dicey diantaranya: supremasi aturan-aturan hukum dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum bila dilanggar; kedudukan yang sama di muka hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi para pejabat; dan terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan. Adapun unsur-unsur negara hukum *rechtstaat* F.J Stahl mengidentifikasi unsur-unsurnya: pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia (*grondrechten*); pemisahan kekuasaan negara (*scheiding van machten*); pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan hukum (*wet matigheid van het bestuur*); dan adanya peradilan administrasi negara (*administratief recht-praak*). Dalam konteks ini, yang menjadi fokus perhatian adalah adanya unsur negara hukum berupa pemisahan kekuasaan yang diidentifikasi oleh F.J. Stahl.

Ide pemisahan atau pembagian kekuasaan ini sebenarnya muncul dari gagasan John Locke dalam karyanya yang berjudul “*Two Treaties of Civil Government*”. Pada dasarnya karya ini merupakan kritikan terhadap kekuasaan raja yang terlalu absolut dan menganggap bahwa tahta atau kekuasaan yang dimiliki merupakan mandat langsung dari Tuhan. Kemudian diilhami oleh Charles de Secondat, Baron de La Brede et de Montesquieu (atau biasa dikenal Montesquieu), seorang ahli politik dan filsafat Prancis. Ajaran Montesquieu secara umum dikenal dengan sebutan *trias politica* (tiga poros kekuasaan). Sebutan *trias politica* pada dasarnya bukanlah berasal dari Montesquieu sendiri, melainkan berasal dari Emmanuel Kant Montesquieu menulis tentang Konstitusi Inggris yang mengatakan bahwa setiap pemerintahan terdapat tiga jenis kekuasaan. Montesquieu mengemukakan sebagai berikut,

*“Tidak ada kebebasan jika kekuasaan yudisial tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif. Jika kekuasaan yudisial bersatu dengan kekuasaan legislatif, kehidupan dan kebebasan warga negara akan diperhadapkan pada pengawasan yang sewenang-wenang karena hakim menjadi pembentuk undang-*

*undang. Jika kekuasaan yudisial bersatu dengan kekuasaan eksekutif, hakim akan berperilaku jahat dan kejam.”*

Selanjutnya, ide pemisahan kekuasaan tersebut dalam perkembangannya dituangkan dalam bentuk aturan tertulis (konstitusi). Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Konstitusi merupakan hukum yang tertinggi serta paling fundamental sifatnya, karena konstitusi itu sendiri merupakan sumber legitimasi kewenangan lembaga negara dalam menjalankan praktik ketatanegaraan. Dalam sistem ketanegaraan di Indonesia, Lembaga negara pada tingkatan konstitusi misalnya adalah Presiden, Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kewenangannya diatur dalam Undang-Undang Dasar, dan dirinci lagi dalam Undang-Undang.

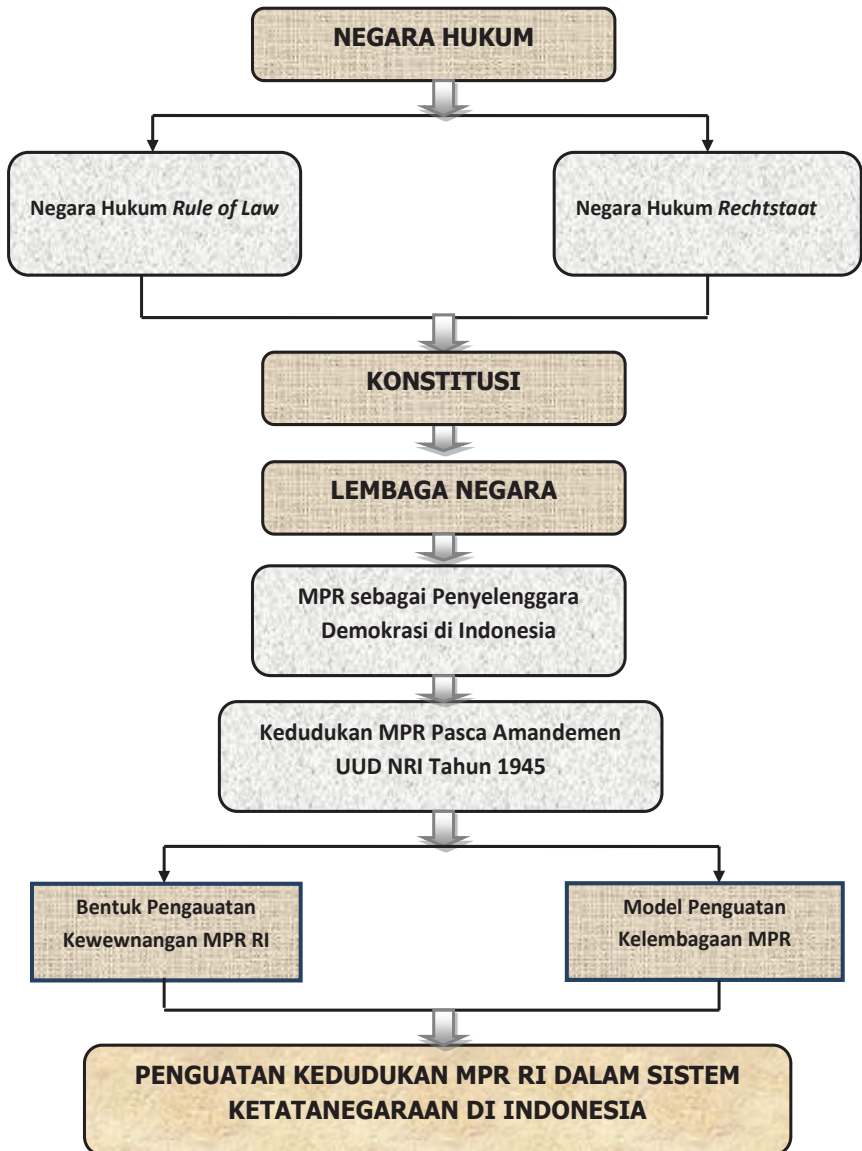
Yang menjadi fokus pada penelitian ini adalah lembaga negara MPR sebagai representasi pelaksana “permusyawaratan” dalam menegakan nilai-nilai demokrasi di Indonesia. Pada dasarnya demokrasi merupakan konsep pemerintahan yang identik dengan kedaulatan rakyat. Dimana dalam konsep pemerintahan yang demokratis menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam melaksanakan pemerintahan suatu negara. Konsepsi demokrasi selalu menempatkan rakyat pada posisi yang sangat strategis dalam sistem ketatanegaraan, walaupun pada tataran implementasinya terjadi perbedaan antara Negara yang satu dengan Negara yang lain. Karena berbagai varian implementasi demokrasi tersebut, maka di dalam literatur kenegaraan dikenal beberapa istilah demokrasi yaitu demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi soviet, demokrasi nasional, dan lain sebagainya.

Melalui amandemen UUD NRI Tahun 1999, telah 1999 mengubah secara substantif komposisi, tugas, wewenang, dan fungsi dari Majelis Permusyawaratan Rakyat. MPR saat ini didefinisikan sebagai lembaga negara yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Tugas, wewenang dan hak MPR antara lain: mengubah dan menetapkan UUD; melantik presiden dan wakil presiden berdasarkan hasil pemilihan umum; memutuskan DPR berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan presiden/wakil presiden dalam masa jabatannya; melantik wakil presiden menjadi presiden apabila presiden mengkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa

jabatannya; memilih wakil presiden menjadi presiden dari dua calon yang diajukan presiden apabila terjadi kekosongan jabatan wakil presiden dalam masa jabatannya; memilih presiden dan wakil presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya. Kedudukan MPR setelah perubahan UUD 1945 membawa implikasi pada kedudukan, tugas, dan wewenangnya. MPR yang dahulu berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, kini berkedudukan sebagai salah satu lembaga negara yang setara dengan DPR, DPD, BPK, MA, dan MK. MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk menetapkan GBHN. MPR juga tidak lagi mengeluarkan TAP MPR kecuali yang menetapkan Wapres menjadi Presiden dan memilih Wapres bila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya.

Maka dari itu, banyak pihak yang menilai kedudukan MPR perlu merekonstruksi kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan dengan melakukan penguatan kedudukan MPR, akan melahirkan kelembagaan MPR yang kuat dalam merepresentasikan “permusyawaratan” dan “hikmat kebijaksanaan” dalam penyelenggaraan ketatanegaraan di Indonesia. Dengan kata lain, penguatan kedudukan MPR bertujuan untuk menguatkan kembali beberapa kewenangan MPR saat ini seperti kewenangan MPR dalam hal perumusan dan penetapan UUD, pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, kewenangan bagi MPR untuk mengeluarkan penetapan yang bersifat mengatur, dan lain-lain. Bahkan melalui penguatan kedudukan MPR, juga akan menjangkau konfigurasi susunan keanggotan MPR yang lebih efektif.

Berdasarkan uraian di atas, maka kerangka konseptual dalam penelitian ini dapat digambarkan di bawah ini:





## BAB II

### TINJAUAN PUSATAKA

Dalam penelitian ini, tinjauan kepustakaan akan didasarkan pada negara hukum sebagai acuan dasar dalam penyelenggaraan kewenangan lembaga negara. Selain itu, akan didasarkan pula pada konsep lembaga negara; demokrasi dan kedaulatan rakyat; dan sistem parlemen di Indonesia.

#### A. NEGARA HUKUM

Negara Republik Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum. Hal ini secara tegas tertuang dalam UUD NRI 1945 Pasal 1 Ayat (3) menyebutkan, bahwa “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Ketentuan ini bukan penyebutan yang latah dan tanpa makna. Artinya segala tindakan yang kemudian bersentuhan kehidupan masyarakat harus sejalan dengan hukum (*rechtstaat*), dan bukan berdasar hanya kekuasaan semata (*machtstaat*). Ikrar bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, telah disampaikan oleh para *the founding father* sewaktu merumuskan dasar negara. Ikrar ini tentunya tidak lahir secara refleks, namun melalui berbagai kontemplasi yang mendalam. Melalui perenungan yang mendalam dan perbandingan konsepsi negara, akhirnya para *the founding father* menemukan makna di balik konsep negara, dan bertekad untuk mendirikan negara Indonesia yang merdeka.

Sebenarnya ide negara hukum telah lama dilukiskan oleh Plato ketika menulis *nomoi*, sebagai karya tulis ketiga yang dibuat pada masa tuanya. Dalam *nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik.<sup>6</sup> Plato mengusulkan, agar pemberi hukuman mengawasi rakyatnya dan menggunakan hukum sebagai instrument untuk memberi pujian atau hujatan secara benar.<sup>7</sup>

Ide negara hukum menurut Plato mengandung gambaran suatu bentuk negara ideal. Gambaran suatu bentuk negara ideal menurut Plato tersebut sesungguhnya berbeda jauh dengan kondisi dan keadaan negara kota Athena pada zamanya. Pada zaman itu, raja yang berkuasa di negara kota Athena merupakan penguasa yang dzalim dan sewenang-wenang. Plato turut merasa prihatin melihat kondisi negara kota

---

<sup>6</sup>Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (edisi revisi), Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2014, hlm. 2.

<sup>7</sup>Ian Ward, *An Introduction to Critical Legal Theory*, (terjemahan), Bandung: Nusa Media, 2014, hlm. 11.



Athena yang dipimpin oleh para penguasa yang bengis dan kejam. Sebagai wujud keprihatinannya, Plato kemudian mengemukakan gagasannya mengenai suatu bentuk negara yang ideal bagi negara kota Athena<sup>8</sup>.

Plato juga mengemukakan sebuah cita negara yang ideal. Menurutnya bahwa seharusnya yang memerintah sebuah negara adalah pemimpin yang memiliki moralitas yang baik dan terpuji serta memiliki kebajikan dan segala macam ilmu pengetahuan, terutama ilmu pemerintahan. Unsur penguasaan ilmu pemerintahan sangat penting bagi Plato sebab jika penguasa menguasai ilmu pemerintahan, mereka akan dapat memimpin dengan baik agar dapat mencapai kesejahteraan umum (kesejahteraan bersama). Bagi Plato, penguasa yang dapat menguasai pengetahuan adalah yang telah menguasai ilmu filsafat (filsuf). Oleh karena itu, tipe negara ideal seorang penguasa adalah seorang filsuf. Menurut Plato, hanya filsuf yang pantas menjadi raja.<sup>9</sup>

Yang menarik bahwa dalam gagasan negara hukum ideal, bagi Plato hukum tidak perlu diberlakukan kepada raja, sebab raja adalah orang yang arif dan bijaksana serta menguasai ilmu memerintah dengan baik, sehingga tidak mungkin melakukan kesalahan. Sebagai seorang filsuf, sang penguasa merupakan orang yang terpilih secara moral dan pengetahuan sehingga dianggap tidak mungkin menyalahgunakan kedudukan dan wewenangnya.<sup>10</sup> Namun pada dalam dunia realita, gagasan yang dikemukakan oleh Plato tidak pernah dapat dilaksanakan, sebab tidak memungkinkan untuk mencari penguasa yang sempurna yang bebas dari hawa nafsu dan kepentingan pribadi.<sup>11</sup>

Kemudian gagasan Plato terkait negara hukum dilanjutkan oleh muridnya, Aristoteles, yang menuliskannya dalam buku *politica*. Menurut Aristoteles, bahwa suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah oleh konstitusi dan berkedaulatan hukum. Menurutnya ada tiga pemerintahan yang berkonstitusi, diantaranya:<sup>12</sup>

- a. Pemerintah dilaksanakan untuk kepentingan umum;
- b. Pemerintah dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; dan

---

<sup>8</sup> Hotma P. Sibuae, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Jakarta: Erlangga, 2010. hlm. 11.

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 13.

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

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm. 14.

<sup>12</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 2.

c. Pemerintah yang berkonstitusi artinya pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan yang dilaksanakan pemerintahan despotik.

Menurut Hotma P. Sibuae, bahwa gagasan negara hukum Aristoteles akan dapat lebih dipahami dengan baik jika lebih dahulu memahami pandangannya mengenai proses pembentukan negara. Aristoteles mengemukakan bahwa negara adalah persekutuan hidup yang berbentuk *polis* (*he koinonia politike*). Aristoteles berpendapat bahwa *polis*, yang dalam ilmu kenegaraan berarti negara kota merupakan bentuk persekutuan hidup. Sebagai bentuk persekutuan hidup tertinggi, negara memiliki tujuan paling tinggi, mulia, dan luhur dibanding persekutuan hidup keluarga dan desa.<sup>13</sup>

Ide negara hukum yang diajarkan Aristoteles merupakan gambaran ajarannya mengenai cara yang ditempuh oleh negara untuk mewujudkan tujuannya, yaitu memberikan kebaikan tertinggi kepada warga negaranya. Dalam rangka mencapai tujuan negara untuk memberikan kebaikan tertinggi kepada negara, Aristoteles mengemukakan bermacam bentuk negara ideal. Bentuk negara yang ideal menurut Aristoteles tersebut ditentukan berdasarkan kriteria tertentu. Ada dua kriteria yang disebutkan oleh Aristoteles untuk menentukan bentuk negara ideal kedua kriteria tersebut berpatokan pada: (a) Jumlah orang yang memegang kekuasaan; dan (b) Tujuan pemerintahan untuk kepentingan umum atau pribadi<sup>14</sup>. Lebih lanjut, Aristoteles menyebutkan ada tiga negara ideal, diantaranya: (a) negara *monarki*; (b) negara *aristokrasi*; dan (c) negara *politea*.<sup>15</sup>

Bagi Aristoteles, hukum adalah akal atau kecerdasan yang tidak dapat dipengaruhi oleh keinginan dan nafsu. Jika negara diselenggarakan berdasarkan hukum, penyelenggaraan negara tidak dapat dipengaruhi oleh keinginan dan nafsu. Jika penguasa tidak dipengaruhi oleh keinginan dan nafsunya, moralitas terpuji dan keadaban tinggi sanggup mencegah para penguasa dipengaruhi oleh godaan kesewenang-wenangan akan serta-merta tumbuh.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Hotma P. Sibuae, *op.cit.*,h. 17.

<sup>14</sup> *Ibid.*, .

<sup>15</sup> *Monarki* merupakan bentuk negara yang dipimpin oleh raja-filsuf sebagai figure penguasa idaman. *Aristokrasi* adalah bentuk negara yang dipimpin oleh sekelompok orang-orang yang paling baik, sesuai pengertian *aristos* yaitu paling baik. *Politea* berasal dari bahasa Yunani yang berarti konstitusi. *Politea* merupakan pemerintahan dengan kekuasaan tertinggi berada di tangan seluruh warga negara. Pelaksanaan pemerintahan yang berdasar pada konstitusi seperti itu berdasarkan kepentingan, kebaikan, dan kesejahteraan umum... selengkapnya dalam *ibid.*, bandingkan pula pembagian bentuk negara oleh Herodotus kemudian diteruskan oleh Aristoteles...., dalam Romi Librayanto, *Ilmu Negara suatu Pengantar*, Makassar: Arus Timur, 2013, hlm.185-186.

<sup>16</sup> Hotma P. Sibuae, *op.cit.*,h. 18.

Gagasan negara hukum tersebut masih bersifat samar-samar dan tenggelam dalam waktu yang panjang. Hingga kemudian muncul kembali secara eksplisit istilah *rule of law* yang dianut di negara-negara bersistem *common law* yang kemudian dikembangkan oleh A.V. Dicey pada tahun 1959.<sup>17</sup> Begitupula pada muncul istilah *rechstaat* dari F.J Stahl yang dianut di negara-negara bersistem *civil law*.<sup>18</sup>

Konsep *rule of law* berjalan secara evolusioner. Konsep ini bertumpu pada di atas sistem hukum *common law* yang amat menonjolkan karakteristik *judicial*.<sup>19</sup> Unsur-unsur *rule of law* sebagaimana yang dikemukakan oleh A.V Dicey diantaranya sebagai berikut:<sup>20</sup>

1. Supremasi aturan-aturan hukum dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum bila melanggar;
2. Kedudukan yang sama di muka hukum baik bagi rakyat biasa maupun bagi para pejabat; dan
3. Terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

Unsur negara hukum di atas disampaikan oleh A.V Dicey dalam sebuah karyanya yang berjudul "*Introduction to the Study of Constitution*", pada tahun 1952. Jika kita melakukan penelusuran pustaka, maka terma dari "*rule of law*" sebenarnya merupakan bentuk kekaguman Tocqueville terhadap sistem kenegaraan yang berlaku di Inggris.

Menurut A.V Dicey, bahwa melalui pengkajian tata cara orang Inggris, para peneliti asing, termasuk pula Toqueville, dibandingkan dengan orang Inggris sendiri ternyata jauh lebih terkejut oleh fakta bahwa Inggris adalah suatu negeri, yang ini jarang di bagian lain Eropa, diatur oleh aturan hukum (*rule of law*); dan kekaguman atau raja takjub akan legalitas kebiasaan dan perasaan orang Inggris tidak ada yang dikemukakan secara baik daripada pemaparan yang menarik dari tulisan Tocqueville, yang membandingkan Swiss dengan Inggris pada 1836 terkait dengan semangat yang menjiwai hukum dan tata cara mereka.<sup>21</sup> Tocqueville menulis,

*"saya tidak berniat membandingkan Swiss dengan Amerika Serikat, akan tetapi Inggris Raya. Ketika anda mengkaji kedua negeri tersebut, atau bahkan hanya melihat secara sekilas, menurut penilaian saya, anda akan melihat*

---

<sup>17</sup> Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Makassar: Identitas, 2013.,hlm. 67.

<sup>18</sup> *Ibid.*,h. 3.

<sup>19</sup> Fajar Laksono dan Subarjo, *Kontroversi Undang-Undang tanpa Pengesahan Presiden*, Yogyakarta: UII Press, 2005.hlm. 18.

<sup>20</sup> *Ibid.*,h. 17.

<sup>21</sup> A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Constitution*, (terjemahan), Bandung: NusaMedia, 2014, hlm. 251-252.

*perbedaan paling menakjubkan antara keduanya. Dipahami secara menyeluruh, tampaknya Inggris jauh lebih Republik daripada Republik Helvetik. Perbedaan prinsipil dapat ditemukan di dalam istitusi kedua negeri tersebut dan khususnya dalam hal adat istiadat”<sup>22</sup>*

Beranjak dari uraian di atas, apa yang digariskan oleh A.V Dicey dalam konsep *rule of law*, pada dasarnya bagaimana kemudian memberi jaminan kepada warga masyarakat agar tidak terjadi tindak sewenang-wenangan dari penguasa, mendapat tanggapan dari E.C.S Wade dan Gdfrey Phillips dalam bukunya “*Contitusalional and Administrative Law*”.<sup>23</sup> Dengan mengemukakan tanggapannya kepada A.V Dicey, maka Wade dan Phillips mengetengahkan pula konsepnya tentang *rule of law* yaitu:

1. *Rule of law* mendahulukan hukum dan ketertiban dalam masyarakat daripada anarkhi; dalam pandangan ini konsep *rule of law* merupakan suatu pandangan filosofis terhadap masyarakat yang dalam tradisi Barat berkenaan dengan konsep demokrasi;
2. *The rule of law* menunjukkan suatu doktrin hukum bahwa pemerintahan harus dijalankan sesuai dengan hukum; dan
3. *The rule of law* menunjukkan suatu kerangka pola pikir politik yang harus dirinci dalam peraturan-peraturan hukum, baik hukum substantif maupun hukum acara, misalnya apakah pemerintah mempunyai kekuasaan untuk menahan warga negara tanpa melalui proses peradilan dan mengenai proses misalnya “*presumption of innocence*”.<sup>24</sup>

Selain sistem hukum *rule of law*, juga dikenal sistem hukum *rechstaat*. Konsep negara hukum *rechtstaat* lahir dari sebagai reaksi penentangan dari absolutisme yang sifatnya revolusioner. Menurut Adnan Jamal, bahwa terma *rechtstaat* diadopsi dari khasanah pemikiran hukum klasik (formal) yang berkembang di Eropa Kontinental yang menganut *civil law* atau *roman law*.<sup>25</sup>

Sejarah *rechtstaat* secara terperinci disebutkan oleh Aminuddin Ilmar. Diuraikan bahwa *rechtstaat* lahir dari sebuah upaya perjuangan menentang absolutisme kekuasaan raja sebagaimana yang dipraktekkan di Perancis sehingga konsep tersebut sifatnya sangatlah revolusioner adanya. Dengan meletusnya revolusi Perancis pada 1897 yang melahirkan adanya tiga tuntutan dasar yakni, “*agalite*”

---

<sup>22</sup> Selengkapnya dalam *ibid.*, hlm. 252-253.

<sup>23</sup> Aminuddin Ilmar, *op.cit.*, hlm. 68-69.

<sup>24</sup> *Ibid.*,

<sup>25</sup> Adnan Djama, *Konfigurasi Politik dan Hukum Institusionalisasi Judicial Review di Indonesia*, Makassar: Pustaka Refleksi, 2009, hlm. 23.

(kesamaan), “*fernalite*” (kemanusiaan) dan “*liberte*” (kebebasan), memberikan penegasan bahwa kesewenang-wenangan yang diperlukan oleh raja dalam menyelenggarakan pemerintahan sudah tidak dapat ditahan atau ditolerir lagi oleh rakyat dikarenakan telah menimbulkan kesengsaraan dan penderitaan yang sangat dalam bagi rakyat. Bersatunya atau bertumpunya semua kekuasaan di tangan raja baik dalam membuat peraturan, melaksanakan atauran maupun melakukan proses peradilan berakibat tindakan atau perbuatan raja yang seringkali bersifat sewenang-wenang dan pada akhirnya menimbulkan otoriter, sehingga semua proses penyelenggaraan pemerintahan dalam kerajaan di bawah oritas penuh dari raja.<sup>26</sup>

Sejak itu, kemudian timbullah berbagai pandangan konsep bagaimana melakukan kontrol atau bagaimana melakukan pengawasan terhadap kekuasaan raja yang begitu besar sehingga dapat membatasi kekuasaan dari raja tersebut. Pada masa itu bermunculanlah berbagai macam pandangan atau konsep baik dari masa John Locke, J.J. Rosseau dan sampai kepada Montesquieu yang pada prinsipnya mengemukakan bagaimana seharusnya kekuasaan itu dapat dikontrol atau diawasi dan bahkan kalau bisa dapat dibatasi, dengan menggunakan pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) atau pembagian kekuasaan (*distribution of power*).<sup>27</sup>

Bertitik tolak uraian di atas, F.J. Stahl mengidentifikasi unsur-unsur negara hukum *rechtstaat*, sebagai berikut:<sup>28</sup>

1. Pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia (*grondrechten*);
2. Pemisahan kekuasaan negara (*scheiding van machten*);
3. Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan hukum (*wet matigheid van het bestuur*); dan
4. Adanya peradilan administrasi negara (*administratief recht-praak*).

Sedangkan, menurut Friedman bahwa pada prinsipnya *rechtstaat* mengandung arti pembatasan kekuasaan oleh hukum. Konsepsi negara hukum dalam pengertian *rechtstaat* ini nampaknya memiliki relevansi dengan konsepsi negara hukum yang diidentifikasi karakteristiknya oleh Paul Scholten. Menurutnya, ciri-ciri negara hukum adalah:

1. Diakuinya hak-hak asasi manusia;
2. Adanya pemisahan kekuasaan; dan

---

<sup>26</sup> Aminuddin Ilmar, *op.cit.*, hlm. 59.

<sup>27</sup> *Ibid.*, hlm. 60.

<sup>28</sup> Adnan Djamal, *op.cit.*, hlm. 24.

3. Adanya pemerintahan berdasarkan undang-undang.<sup>29</sup>

Sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya, bahwa untuk membatasi kekuasaan yang sewenang dari Raja akibat penumpukan kekuasaan yang terlalu absolut, maka digagaslah adanya konsep pemisahan atau pembagaian kekuasaan. Lebih lanjut, Jimly Ashiddiqie mengemukakan bahwa konsep pembatasan kekuasaan (*limitation of power*) berkaitan erat dengan teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan teori pembagian kekuasaan (*division of power* atau *distribution of power*). Penggunaan istilah, *division of power*, *separation of power*, dan *distribution of power*, memiliki nuansa yang sebanding dengan pembagian kekuasaan, pemisahan kekuasaan, pemilahan kekuasaan dan distribusi kekuasaan.<sup>30</sup>

Ide pemisahan atau pembagian kekuasaan ini sebenarnya muncul dari gagasan John Locke dalam karyanya yang berjudul “*Two Treaties of Civil Government*”. Pada dasarnya karya ini merupakan kritikan terhadap kekuasaan raja yang terlalu absolut dan menganggap bahwa tahta atau kekuasaan yang dimiliki merupakan mandat langsung dari Tuhan. Secara khusus gagasan ini sesungguhnya dimaksudkan untuk menentang ajaran Robert Filmer yang memberikan dasar pembenar kepada keluarga raja-raja Inggris untuk memegang tampuk kekuasaan.<sup>31</sup> Oleh karena itu, bagi John Locke bahwa kekuasaan negara harus dibagi menjadi tiga fungsi kekuasaan diantaranya:

1. Kekuasaan legislatif, yakni kekuasaan untuk membuat undang-undang;
2. Kekuasaan eksekuti, yakni kekuasaan untuk menjalankan undang-undang; dan
3. Kekuasaan Federatif, yakni kekuasaan untuk mengadakan perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri.<sup>32</sup>

Menurut John Locke, ketiga kekuasaan ini harus dipisahkan satu sama lainnya. Selanjutnya, ide pemisahan atau pembagian kekuasaan dari John Locke diilhami oleh Charles de Secondat, Baron de La Brede et de Montesquieu (atau biasa dikenal Montesquieu), seorang ahli politik dan filsafat Prancis. Ajaran Montesquieu secara umum dikenal dengan sebutan *trias politica* (tiga poros kekuasaan). Sebutan *trias politica* pada dasarnya bukanlah berasal dari Montesquieu sendiri, melainkan berasal dari Emmanuel Kant<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup>*Ibid.*,

<sup>30</sup> Jimly Ashiddiqie, *op.cit.*, hlm. 284-285.

<sup>31</sup> Hotmat P. Sibuae, *op.cit.*, hlm. 23-25.

<sup>32</sup> Jawade Hafidz Arsyad, *Korupsi dalam Perspektif HAN*, Jakarta, Sinar Grafika, 2013. hlm. 78.

<sup>33</sup>SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Leberty, 2000, hlm. 43.

Dengan ajaran *trias politica*, Montesquieu bertujuan untuk menentang kekuasaan raja yang absolut demi memberikan terhadap hak-hak individu.<sup>34</sup> Melalui karyanya yang berjudul “*L’Esprit des lois (Jiwa Undang-Undang)*” yang diterbitkan di Jenawa pada tahun 1748 (2 jilid). Dari hasil karya ini, Montesquieu menulis tentang Konstitusi Inggris yang mengatakan bahwa setiap pemerintahan terdapat tiga jenis kekuasaan.<sup>35</sup> Montesquieu mengemukakan sebagai berikut,

*“Tidak ada kebebasan jika kekuasaan yudisial tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif. Jika kekuasaan yudisial bersatu dengan kekuasaan legislatif, kehidupan dan kebebasan warga negara akan diperhadapkan pada pengawasan yang sewenang-wenang karena hakim menjadi pembentuk undang-undang. Jika kekuasaan yudisial bersatu dengan kekuasaan eksekutif, hakim akan berperilaku jahat dan kejam.”*<sup>36</sup>

Maka dari itu, menurut Montesquieu kekuasaan dalam negara harus dipisah menjadi tiga fungsi diantaranya:

1. Kekuasaan Legislatif, yang membentuk undang-undang dilaksanakan oleh suatu badan perwakilan (parlemen);
2. Kekuasaan Eksekutif, yang melaksanakan undang-undang, memaklumkan perang, mengadakan perdamaian dengan negara lain, menjaga tata tertib, menindas pemberontak, dan lain-lain, yang dilaksanakan oleh pemerintah (presiden atau raja dengan bantuan menteri atau kabinet); dan
3. Kekuasaan Yudikatif, yang menjatuhkan hukuman atas kejahatan dan memberi putusan apabila terjadi perselisihan antara para warga, yang dilaksanakan oleh badan peradilan (mahkamah agung dan pengadilan dibawahnya).<sup>37</sup>

Menurut Jimly Ashiddiqie, bahwa konsep pemisahan atau pembagian kekuasaan dari kedua pakar di atas, dalam bidang legislatif dan eksekutif, tampaknya mirip. Akan tetapi, dalam bidang ketiga, pendapat mereka berbeda. John Locke mengutamakan fungsi federatif, sedangkan Montesquieu mengutamakan fungsi yudikatif. Montesquieu lebih melihat pembagian atau pemisahan kekuasaan itu dari segi hak asasi manusia setiap warga negara, sedangkan John Locke lebih melihatnya dari segi hubungan ke dalam dan ke luar negara-negara lain. Bagi John Locke, penjelmaan fungsi pertahanan (*defence*) baru timbul apabila fungsi diplomasi (*diplomacie*) terbukti gagal. Oleh sebab itu, yang dianggap penting adalah fungsi federatif, sedangkan fungsi yudikatif bagi John Locke cukup dimasukkan ke dalam

---

<sup>34</sup> Hotma P. Sibuc, *op.cit.*, hlm. 52.

<sup>35</sup> Jawade Hafidz Arsyad, *op.cit.*, hlm. 79.

<sup>36</sup> Hotma P. Sibuc, *op.cit.* hlm. 25.

<sup>37</sup> Jawade Hafidz Arsyad, *op.cit.*, hlm. 79-80.

kategori fungsi eksekutif, yaitu terkait dengan fungsi pelaksanaan hukum. Namun bagi Montesquieu, fungsi pertahanan dan hubungan luar negerilah yang termasuk ke dalam fungsi eksekutif sehingga tidak perlu disebut tersendiri. Justru dianggap penting oleh Montesquieu adalah fungsi yudisial atau fungsi kekuasaan kehakiman.<sup>38</sup>

Van Vollenhoven memiliki pandangan yang berbeda, bahwa tugas negara dapat dibagi dalam empat fungsi yang lazim disebut “*catur praja*” yaitu:

1. *Regeling* (membuat peraturan);
2. *Bestuur* (pemerintahan dalam arti sempit);
3. *Rechtspraak* (mengadili); dan
4. *Politie* (polisi).<sup>39</sup>

Menurut Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, bahwa berbeda dengan pendapat Montesquieu, *bestuur* menurut Van Vollenhoven adalah tidak hanya melaksanakan undang-undang saja tugasnya, karena dalam pengertian negara hukum modern tugas *bestuur* itu adalah seluruh tugas negara dalam penyelenggaraan kepentingan umum, kecuali beberapa hal ialah mempertahankan hukum secara prefensif, mengadili dan membuat pengaturan.<sup>40</sup>

## B. KONSTITUSI

Konstitusi atau Grondwet, Grundgesetz, Undang-Undang Dasar menempati tata urutan peraturan perundang-undangan tertinggi dalam negara. *Constitutie is de hoogste wet!*<sup>41</sup>

Istilah Constitution berasal dari kata bahasa latin: *constitution* bermakna *a degree*, dekrit, permakluman. Dalam konteks institusi negara, konstitusi bermakna permakluman tertinggi yang menetapkan antara lain; pemegang kedaulatan tertinggi, struktur negara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, kekuasaan legislatif, kekuasaan peradilan dan pelbagai lembaga negara serta hak – hak rakyat. Konstitusi merupakan naskah legitimasi paham kedaulatan rakyat. Naskah dimaksud merupakan kontrak sosial yang mengikat setiap warga dalam membangun paham kedaulatan rakyat.<sup>42</sup>

---

<sup>38</sup> Dikutip dari Jimly Ashiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014, hlm. 283.

<sup>39</sup> Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* Jakarta: Pusat Studi Hukum Universitas, 1988. hlm. 147.

<sup>40</sup> *Ibid.*,

<sup>41</sup> Laica Marzuki, *Jurnal Mahkamah Konstitusi* Vol. 7 No. 4 2010: *Konstitusi dan Konstitusionalisme* Mahkamah Konstitusi: Jakarta. 2010. hlm 10.

<sup>42</sup> *Ibid.* hlm 10-11



Djokosoetono<sup>43</sup> memintakan perhatian atas beberapa makna konstektual pemahaman konstitusi sebagai berikut:

- a. Konstitusi dalam makna materi (*constitutie in materiele zin*), berpaut dengan *gekwalificeerde naar de inhoud*, yaitu dititikberatkan pada isi konstitusi yang memuat dasar (*grondslagen*) dari struktur (*inrichting*) dan fungsi (*administratie*) negara.
- b. Konstitusi dalam makna formal (*constitutie in formele zin*), berpaut dengan *gekwalificeerde naar de maker*, yaitu dititikberatkan pada cara dan prosedur tertentu dari pembuatannya.
- c. Konstitusi dalam makna UUD (*grondwet*) selaku pembuktian (*constitutie als bewijsbaar*), agar menciptakan stabilitas (*voor stabiliteit*) perlu dinaskahkan dalam wujud UUD atau *Grondwet*.

Djokosoetono mengingatkan agar makna konstektual ketiga pemahaman konstitusi tidak dibaurkan, misalnya kadangkala konstitusi dalam makna formal tidak dibedakan dengan konstitusi dalam wujud naskah UUD atau *Grondwet*.

Berlakunya suatu konsitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Hal inilah yang disebut oleh para ahli sebagai *constitution power* yang merupakan kewenangan yang berada di luar sekaligus diatas sistem aturannya. Oleh karena itu, dilingkungan negara-negara demokrasi rakyatlah yang menentukan berlakunya suatu konstitusi. Dikembangkannya pengertian *constitution power* berkaitan pula dengan pengertian hierarki hukum (*hierarchy of law*). Konstitusi merupakan hukum yang tertinggi serta paling fundamental sifatnya, karena konstitusi itu sendiri merupakan sumber legitimasi atau landasan otoritas bentuk-bentuk hukum atau peraturan perundang-undangan lainnya. Sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku secara universal, agar peraturan perundang-undangan yang tingkatannya berada dibawah Undang-Undang Dasar dapat berlaku dan diberlakukan, peraturan-peraturan itu tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi tersebut.<sup>44</sup>

Dalam ketatanegaraan Indonesia, UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana telah diubah pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002 merupakan satu kesatuan rangkaian perumusan hukum dasar Indonesia di masa depan. Isinya mencakup dasar-dasar normatif yang berfungsi sebagai sarana pengendali (*tool of social and political*

---

<sup>43</sup>*Ibid.* hlm 11.

<sup>44</sup>Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika. 2011, hlm 18-19.

*control*) terhadap penyimpangan dan penyelewengan dalam dinamika perkembangan zaman dan sekaligus sarana pembaruan masyarakat (*tool of social and political reform*) serta sarana perekayasaan (*tool of social and political engineering*). Oleh karena itu, Undang-Undang Dasar ini dapat disebut sebagai konstitusi politik, konstitusi ekonomi, dan sekaligus konstitusi social yang mencerminkan cita-cita kolektif bangsa, baik di bidang politik, dan ekonomi maupun social budaya, dengan tetap memelihara tingkat abstraksi perumusannya sebagai hukum dasar.<sup>45</sup>

Sebagai hukum dasar, perumusan isinya disusun secara sistematis mulai dari prinsip-prinsip yang bersifat umum dan mendasar, dilanjutkan dengan rumusan prinsip-prinsip kekuasaan dalam setiap cabangnya yang disusun secara berurutan. Pasal-pasal dan ayatnya dirumuskan dalam tingkat abstraksi yang sesuai dengan hakikatnya sebagai hukum dasar, dengan kesadaran bahwa pengaturan yang bersifat rinci akan ditentukan lebih lanjut dalam undang-undang. Makin elastis suatu aturan, makin terbuka kemungkinan untuk menampung dinamika perkembangan zaman, sehingga Undang-Undang Dasar tidak lekas ketinggalan zaman (*verouderd*).<sup>46</sup>

### C. LEMBAGA NEGARA

Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgan*. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut juga dengan organ negara. Dalam Kasus Besar Bahasa Indonesia (KBBI 1997), kata “lembaga” diartikan sebagai (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang terdiri atas interaksi sosial berstruktur.<sup>47</sup>

Dalam kamus hukum Belanda-Indonesia, kata *staatsorgan* itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara. Sementara istilah komisi negara muncul setelah reformasi digulirkan, sehingga keberadaan Komisi Negara sebagai lembaga negara diluar dari lembaga negara reguler adalah merupakan tuntutan reformasi. Tuntutan agar reformasi bergulir dalam konstruksi ini adalah merupakan jalan yang harus diambil dengan berbagai tuntutan yang ada. Tuntutan agar berbagai penyimpangan di

---

<sup>45</sup>*Ibid.* hlm 30.

<sup>46</sup>*Ibid.* hlm 31.

<sup>47</sup>Kamus Besar Bahasa Indonesia, lihat H.A.S. Natabaya, dalam Jimly Asshiddiqie dkk. (editor Refly Harun dkk.), *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2004, hlm. 60-61., dalam Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm. 27.

masa lalu harus diselesaikan dan merestrukturisasi berbagai institusi negara, adalah merupakan keharusan sejarah transisi politik. Maka kehadiran Komisi Negara dalam konteks transisi demokrasi adalah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari *transitional justice*. Desain kelembagaan dan tuntutan perubahan beriringan dengan kematangan demokrasi yang berjalan. Proses *transitional justice* inilah yang menjadi alasan bagi pebentukan Komisi Negara.

Dalam konteks ini, istilah Komisi Negara disebut juga sebagai organ. Dalam Kamus Hukum Fockema Andrea yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk<sup>48</sup>, ”organ” diartikan sebagai alat kelengkapan. Alat kelengkapan adalah alat majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan Undang-Undang atau anggaran dasar berwenang mengemukakan atau merealisasikan kehendak badan hukum. Dengan perantara alat kelengkapan itu, badan hukum ikut mengambil bagian dalam lalu lintas hukum. Dalam organisasi, badan yang ada dapat juga dianggap sebagai alat perlengkapan, misalnya dalam struktur perseroan: dewan badan usaha (*ondernemingsraad*) dan komisi para pemegang saham (*commissie van aandeelhouders*). Selanjutnya Negara dan badan pemerintahan rendah mempunyai alat perlengkapan. Mulai dari raja (presiden) sampai pada pegawai yang terendah, para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat-alat perlengkapan. Akan tetapi, perkataan itu lebih banyak dipakai untuk badan pemerintahan tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti. Tetapi, berkenaan dengan perbuatan pemerintah yang melanggar hukum digunakan pengertian alat perlengkapan yang sangat luas.

Untuk memahami pengertian lembaga atau organ negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State-Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa “*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”.<sup>49</sup> Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata-hukum (*legal order*) adalah suatu organ<sup>50</sup>.

“Organ” adalah merupakan suatu lembaga yang menjalankan fungsi yang melekat di dalamnya, dan fungsi inilah yang menjadi alat bagi terbentuknya suatu

---

<sup>48</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Cetakan Pertama Edisi III, Balai Pustaka, Jakarta, Hal. 4. Lihat juga dalam Romi Librayanto, *Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Makassar, PuKAP: 2008. hlm. 44.

<sup>49</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell & Russell, 1961), hlm.192. lihat dalam Jimly Asshiddiqie, *Hubungan Antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, Bahan ceramah pada Pendidikan dan Latihan Kepemimpinan (Diklatpim) Tingkat I Angkatan XVII Lembaga Administrasi Negara. Jakarta, 30 Oktober 2008.

<sup>50</sup> Jimly Asshiddiqie, *Ibid*.

tatanan dalam masyarakat. Tatanan masyarakat (*social order*) tercipta karena hukum yang mengatur di dalamnya, dan pengaturan ini sangat berpengaruh bagi keberadaan ruang sosial di dalam masyarakat. Karena situasi *transitional justice*, maka kemunculan komisi negara sebagai organ negara adalah dalam rangka menjawab tuntutan sosial masyarakat yang mengalami transisi.

Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*normcreating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*). “*These functions, be they of a norm-creating or of a norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction*”.<sup>51</sup> Karena itu, Komisi negara yang organnya berbentuk organik memiliki jabatan yang fungsinya tergantung pada aturan yang menjadi dasar pembentuk Komisi yang bersangkutan. Misalnya, Komisi Pemberantas Korupsi hanya diperuntukkan untuk melakukan pemberantasan korupsi dan fungsi-fungsinya juga diarahkan sebagai penopang upaya pemberantasan korupsi.

Menurut Kelsen, parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para wakilnya melalui pemilihan umum sama-sama merupakan organ negara dalam arti luas. Demikian pula hakim yang mengadili dan menghukum penjahat dan terpidana yang menjalankan hukuman tersebut di lembaga pemasyarakatan, adalah juga merupakan organ negara. Pendek kata, dalam pengertian yang luas ini, organ negara itu identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara. Inilah yang disebut sebagai jabatan publik atau jabatan umum (*public offices*) dan pejabat publik atau pejabat umum (*public officials*).<sup>52</sup> Hal yang sama bagi jabatan Komisi Negara adalah juga disebut sebagai pejabat publik, karena sifat, fungsi dan kewenangan yang diberikan juga merupakan hal-hal yang berkaitan dengan urusan publik. Sebagai lembaga negara independen atau disebut sebagai lembaga non struktural, Komisi Negara menjadi bagian dari konstruksi bagi pembentukan *transitional justice*.

Di samping pengertian luas itu, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian organ dalam arti materiil. Individu dikatakan organ negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu (*...he personally has a specific legal position*). Suatu

---

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> *Ibid.*

transaksi hukum perdata, misalnya, kontrak, adalah merupakan tindakan atau perbuatan yang menciptakan hukum seperti halnya suatu putusan pengadilan<sup>53</sup>.

Menurut Natabaya, penyusun UUD 1945 sebelum perubahan, cenderung konsisten menggunakan badan negara, bukan lembaga negara atau organ negara. Untuk maksud yang sama, Konstitusi RIS (Republik Indonesia Serikat) Tahun 1949 tidak menggunakan istilah lain kecuali alat perlengkapan negara. Sedangkan UUD 1945 setelah perubahan keempat (2002), melanjutkan kebiasaan MPR sebelum masa reformasi dengan tidak konsisten menggunakan peristilahan lembaga negara, organ negara, dan badan negara.<sup>54</sup>

Menurut Jimly Asshidiqie karena warisan lama, maka harus diakui di tengah masyarakat kita masih berkembang pemahaman yang luas bahwa pengertian lembaga negara dikaitkan dengan cabang-cabang kekuasaan tradisional legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Lembaga negara dikaitkan dengan pengertian lembaga yang berada di ranah kekuasaan legislatif disebut lembaga legislatif, yang berada di ranah eksekutif disebut lembaga pemerintah, dan yang berada di ranah yudikatif disebut sebagai lembaga pengadilan.<sup>55</sup>

Selanjutnya dalam konteks ketatanegaraan Indonesia Jimly Asshidiqie membedakan empat tingkatan kelembagaan di tingkat pusat, diantaranya:<sup>56</sup>

- a. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden.
- b. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden.
- c. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.
- d. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau keputusan pejabat di bawah Menteri.

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan

---

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> Dikutip dalam *ibid.*, hlm. 28.

<sup>55</sup> *Ibid.*, hlm. 37

<sup>56</sup> Lihat dalam *ibid.*, hlm. 43-44.

mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hierarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>57</sup>. Desain kelembagaan dan status lembaga negara ditentukan oleh UUD, UU dan peraturan dibawahnya sangat ditentukan oleh konstruksi normatif dalam norma hukum. Konstruksi normatif itulah yang menjadi standing kelembagaan komisi negara serta dengan standing itulah Komisi Negara menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari konstruksi kelembagaan komisi negara.

Lembaga negara pada tingkatan konstitusi misalnya adalah Presiden, Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kewenangannya diatur dalam Undang-Undang Dasar, dan dirinci lagi dalam Undang-Undang, meskipun pengangkatan para anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Presiden sebagai pejabat administrasi negara yang tertinggi.<sup>58</sup>

#### **D. KEDUDUKAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN PERWAKILAN<sup>59</sup>**

Pembahasan mengenai badan legislatif di Indonesia, terutama dalam masa berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 tidak akan lengkap jika tidak menyoroti Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Sejak dibentuk telah dikenal beberapa periode Majelis Permusyawaratan Rakyat di Indonesia yaitu:

##### *a. MPR(S) masa demokrasi terpimpin, 1960-1965*

Majelis ini dibentuk dengan penetapan Presiden No. 2 Tahun 1959 sebagai pelaksanaan dari Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menetapkan:

- 1) Pembubaran Konstituante.
- 2) Menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 berlaku kembali.
- 3) Pembuatan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara.
- 4) Pembentukan Dewan Pertimbangan Agung Sementara.

Susunan keanggotaan Majelis ini ditetapkan dengan peraturan Presiden No. 12 Tahun 1959 dengan komposisi sebagai berikut: Anggota DPR-GR sebanyak

---

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> Dikutip dalam *ibid.*, hlm. 44.

<sup>59</sup> Dikutip dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (edisi revisi), Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 2008., hlm. 344-350.

283, utusan daerah sebanyak 94, dan wakil golongan karya sebanyak 232, sehingga jumlah seluruhnya 609 orang. Majelis ini bersidang 3 kali yaitu:

- 1) Sidang Umum I, tanggal 19 November sampai dengan 3 Desember 1960 Di Bandung.
- 2) Sidang Umum II, tanggal 15 sampai dengan 22 Mei 1963 di Bandung.
- 3) Sidang Umum III, tanggal 11 sampai dengan 16 April 1965 di Bandung.

Pada masa Demokrasi Terpimpin ini Pimpinan MPRS adalah melembaga tetapi tidak lepas dari pengaruh presiden karena Pimpinan ini diberi predikat Menteri yang berarti pembantu presiden. Malah ketuanya sendiri berpredikat wakil perdana menteri.

Cara mengambil keputusan pada sidang umum ialah berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat dengan kemungkinan campur tangan Presiden sebagaimana diatur/dipertegas dalam ketetapan MPRS No.VIII/MPRS/1965. Dalam ketetapan ini antara lain disebutkan bahwa setelah di usahakan tetapi musyawarah untuk mufakat tidak tercapai maka masalahnya diserahkan kepada pimpinan MPRS. Dengan demikian tidak ada kemungkinan untuk mengambil keputusan dengan persetujuan suara terbanyak.

Majelis masa demokrasi terpimpin dalam tiga kali sidang umum telah menghasilkan delapan ketetapan yaitu ketetapan No. I sampai dengan VIII dengan perincian dua ketetapan pada sidang Umum I, dan dua ketetapan pada sidang umum II, dan empat ketetapan pada sidang III. Yang penting diantara ketetapan tersebut ialah ketetapan No.I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik RI sebagai garis-garis besar haluan negara dan ketetapan No.VIII/MPRS/1965 Tentang prinsip musyawarah untuk mufakat dalam demokrasi terpimpin sebagai pedoman bagi lembaga permusyawaratan/perwakilan. Di samping itu Majelis juga telah menghasilkan beberapa resolusi, keputusan, dan nota.

*b. MPR(S) masa Demokrasi Pancasila 1966-1971*

Sebagai majelis transisi (yaitu perubahan dari masa demokrasi terpimpin ke demokrasi pancasila atau dari masa orde lama ke orde baru, dimana banyak anggotanya yang mengalami pemecatan karena dianggap terlibat dalam gerakan 30 S/PKI) waktu sidang umum IV Di Jakarta jumlah anggotanya hanya sebanyak 545 orang yang terdiri atas anggota DPR 241 orang, Utusan daerah 110 orang, dan golongan karya 194 orang. Pada sidang istimewa jumlah anggotanya sebanyak 660 orang, sidang pada sidang umum V jumlah anggotanya menjadi 828 orang.

Majelis ini bersidang tiga kali, yaitu dua kali sidang umum dan sekali sidang istimewa dengan perincian sebagai berikut:

- 1) Sidang Umum IV, tanggal 20 juni sampai dengan 5 juli 1966 di jakarta.
- 2) Sidang Istimewa, tanggal 7 sampai dengan 12 Maret 1967 di jakarta.
- 3) Sidang Umum V, tanggal 21 sampai dengan 27 Maret 1968 di jakarta.

Majelis ini menghasilkan 36 ketetapan, yaitu No. IX s.d. XLIV dengan perincian:

- 1) Sidang Umum IV menghasilkan 24 ketetapan (Ketetapan No. IX sampai dengan XXXII/MPRS/1966).
- 2) Sidang Istimewa menghasilkan empat ketetapan (No. XXXIII sampai dengan XXXVI/MPRS/1967)
- 3) Sidang Umum V menghasilkan delapan ketetapan (No. XXXVII sampai dengan XLIV/MPRS/1968)

Ketetapan yang penting antara lain No. IX/MPRS/1966 tentang surat perintah 11 maret di jadikan Tap MPRS dan XXXIII/MPRS/67 tentang pencabutan kekuasaan pemerintah negara dari presiden soekarno. Majelis ini juga menghasilkan beberapa keputusan, keputusan pimpinan dan nota pimpinan.

Pimpinan majelis pada masa demokrasi pancasila ini juga melembaga tetapi lepas dari pengaruh/kekuasaan presiden karena menurut UU No. 10 tahun 1966 tentang kedudukan MPR dan DPR-GR pasal 19 Pimpinan MPRS tidak dapat di rangkap dengan jabatan-jabatan presiden, wakil presiden, menteri, jaksa agung, ketua hakim-hakim anggota mahkamah agung ketua dan anggota BPK, ketua dan anggota DPA, dan jabatan-jabatan lain. Demikain juga dengan ketetapan MPRS No. X/MPRS/1966, posisi dan fungsi semua lembaga negara telah di kembalikan menurut posisi dan fungsi sebagaimana diatur oleh UUD 1945. Dengan demikian kedudukan dan fungsi pimpinan MPRS masa demokrasi pancasila ini luas sekali, lebih luas dari pimpinan MPRS masa demokrasi terpimpin dan pimpinan MPR hasil Pemilihan Umum 1971.

Disamping fungsi yang sifatnya protokoler, pimpinan MPRS juga bertugas/berwenang: memimpin dan mewakili MPRS, mengikuti dan mengawasi pelaksanaan ketetapan-ketetapan MPRS. Karena itu pimpinan MPRS berhak mengeluarkan putusan-putusan yang disebut: keputusan pimpinan MPRS, instruksi Pimpinan MPRS, Memorandum pimpinan MPRS. Dan Nota pimpinan MPRS. Juga badan pkerja MPRS berwenang/bertugas untuk mengikuti dan



mengawasi pelaksanaan ketetapan-ketetapan MPRS, sehingga dapat merupakan saingan DPR-GR pada masa tersebut (peraturan tata tertib MPRS, Keputusan No. 1/MPRS/1966 dan No. 8/MPRS/1968). Pimpinan MPRS berbeda dengan pimpinan sebelumnya, yakni dipilih dari antara anggotanya.

Cara mengambil keputusan dalam majelis masa demokrasi pancasila tetap dengan musyawarah untuk mufakat (tanpa campur tangan presiden) walaupun kemungkinan untuk mengambil keputusan berdasarkan persetujuan suara terbanyak telah diatur (ketetapan MPRS No. XXXVII/MPRS/1968).

c. *MPR-RI hasil pemilihan umum 1972-1977*

Majelis ini dibentuk berdasarkan UU No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Jumlah anggotanya adalah 920 orang yang terdiri dari 460 anggota DPR-RI, 130 orang utusan daerah, dan 530 orang utusan Golongan Karya.

Majelis ini mengadakan sidang Umum tanggal 12 sampai dengan 24 Maret 1973 di Jakarta. Majelis menghasilkan delapan ketetapan dan beberapa keputusan, antara lain yang penting adalah ketetapan No. IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Berbeda dengan Majelis-Majelis sebelumnya, Majelis ini hanya mempunyai dua keputusan yaitu:

- 1) Ketetapan MPR yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar dan ke dalam;
- 2) Keputusan yang hanya mempunyai kedudukan hukum mengikat ke dalam Majelis.

Pimpinan Majelis ini hanya sebagai pimpinan sidang-sidang dan pimpinan yang bersifat protokoler, tetapi tidak berwenang mengatasmakan Majelis atau mengawasi ketetapan-ketetapan Majelis. Pimpinan MPR juga tidak dapat dirangkap dengan jabatan-jabatan Presiden, Menteri, dan sebagainya. Sama halnya dengan Pimpinan MPRS masa Demokrasi Pancasila. Pimpinan Majelis ini diangkat dari dan oleh anggotanya. Berbeda dengan Pimpinan sebelumnya, Pimpinan Majelis hasil pemilihan umum ini dirangkap oleh pimpinan DPR-RI, kecuali wakil ketua yang diambil dari unsur utusan daerah.

Cara mengambil keputusan dalam sidang-sidang Majelis tetap dengan musyawarah untuk mufakat walaupun kemungkinan untuk mengambil keputusan dengan persetujuan suara terbanyak tetap tersedia seperti halnya pada masa

Demokrasi Pancasila (Ketetapan No.I/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib Pasal 90 s/d 97).

*d. MPR Hasil Pemilihan Umum 1977-1982 dan 1982-1987*

Jumlah anggota MPR yang dua kali anggota DPR, yaitu 920 orang, berlangsung sejak periode 1977-1982 dan 1982-1987. Untuk periode 1987-1992, 1992-1997, dan 1997-1999 jumlah anggota MPR meningkat menjadi 1000 orang. Tambahan anggota ditunjuk mewakili kelompok dan golongan selain tiga partai peserta pemilu (Golkar, PDI, PPP).

*e. MPR hasil Pemilihan Umum 1999*

Keanggotaan MPR menurut Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD Pasal 2 berjumlah 700 orang. Yang terdiri atas: anggota DPR 500 orang; Utusan Daerah 135 orang; dan utusan golongan 65 orang.

Keanggotaan DPR berasal dari unsur partai politik yang dipilih rakyat dalam pemilu 1999 (462 orang), dan unsur TNI-Polri yang diangkat sebanyak 38 orang. Keanggotaan utusan daerah (135 orang) berasal dari masing-masing provinsi lima orang. Proses rekrutmen di setiap provinsi adalah dipilih oleh masing-masing DPRD provinsi. Utusan Golongan yang berjumlah 65 orang berasal dari unsur organisasi atau golongan. Penentuan orang-orang yang akan duduk di MPR ditentukan oleh masing-masing organisasi atau golongan. Sedangkan penentuan organisasi atau golongan. Sedangkan penentuan organisasi atau golongan mana yang akan mewakili utusan golongan ditentukan oleh KPU. Pada tahun 1999 keanggotaan KPU berasal dari unsur partai politik peserta pemilu 1999 dan pemerintah.

*f. MPR hasil amandemen UUD NRI 1945*

Amandemen UUD NRI 1945 mengubah secara substantif komposisi, tugas, wewenang, dan fungsi dari Majelis Permusyawaratan Rakyat. MPR saat ini didefinisikan sebagai lembaga negara yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Jumlah anggota MPR saat ini adalah 678 orang, terdiri atas 550 anggota DPR dan 128 anggota DPD. Masa jabatan anggota MPR adalah lima tahun, dan terakhir bersamaan pada saat anggota MPR yang baru mengucapkan sumpah/janji.

Tugas, wewenang dan hak MPR antara lain:

- 1) Mengubah dan menetapkan UUD.

- 2) Melantik presiden dan wakil presiden berdasarkan hasil pemilihan umum.
- 3) Memutuskan DPR berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan presiden/wakil presiden dalam masa jabatannya.
- 4) Melantik wakil presiden menjadi presiden apabila presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya.
- 5) Memilih wakil presiden menjadi presiden dari dua calon yang diajukan presiden apabila terjadi kekosongan jabatan wakil presiden dalam masa jabatannya.
- 6) Memilih presiden dan wakil presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya.

Alat kelengkapan MPR terdiri atas pimpinan yang mencakup seorang ketua dan tiga wakil ketua yang mencerminkan unsur DPR dan DPD, dan dipilih oleh anggota MPR dalam sidang paripurna MPR.

Kedudukan MPR setelah perubahan UUD 1945 membawa implikasi pada kedudukan, tugas, dan wewenangnya. MPR yang dahulu berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, kini berkedudukan sebagai salah satu lembaga negara yang setara dengan DPR, DPD, BPK, MA, dan MK.

MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk menetapkan GBHN. MPR juga tidak lagi mengeluarkan TAP MPR kecuali yang menetapkan wapres menjadi presiden dan memilih wapres bila presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya.

## **E. PERBANDINGAN KEDUDUKAN MPR DI BERBAGAI NEGARA**

### **1. Amerika Serikat**

#### **a. Sejarah Parlemen Amerika Serikat**

Amerika Serikat memiliki sejarah yang panjang sebelum akhirnya berkembang menjadi negara adidaya seperti saat ini. Berawal dari kumpulan koloni negara-negara Eropa seperti Inggris, Spanyol, Belanda dan Perancis, secara perlahan bangsa Amerika menapaki jalan menuju kejayaan. Bangsa ini pun akhirnya mulai menyebarkan pengaruh ke seluruh dunia. Sebuah negara yang terbentuk dari koloni-koloni negara Eropa ini kemudian berkembang menjadi sebuah negara besar yang disegani oleh dunia. Hal ini didasari pidato Presiden

Monroe yang kemudian dikenal dengan sebutan doktrin monroe, menyebutkan bahwa setiap usaha suatu negara memperluas sistem politik di bagian manapun di dunia dianggap sebagai bahaya bagi kedamaian dan keselamatan.<sup>60</sup> Doktrin Monroe ini semula bersifat defensif, tetapi lambat laun dipraktekkan terlalu jauh oleh Amerika Serikat. Umumnya dalih yang lazim dipergunakan adalah untuk melindungi jiwa dan harta benda milik warga negaranya di luar negeri atau untuk ikut bertanggung jawab membina perdamaian kawasan.<sup>61</sup> Berbicara mengenai Amerika Serikat pada dekade 60-an memang tidak bisa terlepas dari sosok John F. Kennedy. Sebelum berhasil memenangkan pemilihan presiden, Kennedy merupakan seorang politisi dengan karir yang cemerlang. Meski bagi sebagian pihak kemenangan Kennedy atas Richard M. Nixon merupakan sebuah keajaiban. Nyatanya sejarah mencatat bahwa pemilihan presiden Amerika Serikat tahun 1960 dimenangkan oleh senator Kennedy dari partai Demokrat. Kennedy dilantik sebagai presiden Amerika Serikat pada tanggal 20 Januari 1961.<sup>62</sup> Secara garis besar kebijakan pemerintahan Amerika Serikat pada dekade ini memang lebih mengarah kepada pemberantasan rezim komunis di beberapa wilayah walaupun hasilnya tidak selalu seperti harapan. Salah satunya adalah kekalahan tentara Amerika ketika hendak memberantas rezim komunis di Vietnam.<sup>63</sup>

Munculnya Amerika Serikat (AS) sebagai adidaya tunggal pasca perang dingin berkorelasi terhadap perkembangan demokrasi di dunia. Hal ini dimungkinkan karena selama perang dingin, AS telah tampil sebagai negara *champion of democracy* dan *the guardian of democracy*, menjadi negara yang senantiasa mensponsori penyebaran demokrasi di berbagai belahan bumi. Usainya perang dingin yang ditandai dengan tumbuhnya komunisme yang menjadi momentum bagi AS untuk lebih meningkatkan peranannya dalam menyebarkan nilai-nilai demokrasi (Huntington, 1995 : 130). Keberpihakan AS pada demokrasi tidak dapat dilepaskan dari munculnya keyakinan yang besar dalam diri bangsa AS bahwa demokrasi merupakan prinsip dasar pembangunan watak bangsa Demokrasi telah menjadi *American Ethos* dan menjadi nilai-nilai pengatur dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang senantiasa ada dalam

---

<sup>60</sup> Francis Whitney, ed. Keith W. Olsen, *Garis Besar Sejarah Amerika*. Jakarta: Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, 2004, hlm. 144.

<sup>61</sup> Hidayat Mukmin, *Pergolakan di Amerika Latin dalam Dasawarsa Ini*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981, hlm. 50.

<sup>62</sup> Pierre Salinger, *With Kennedy*. New York: Avon Printing, 1966, hlm. 84.

<sup>63</sup> Arthur M. Schlesinger, Jr, *A Thousand Days John F. Kennedy in the White House*. New York: Fawcett Crest Printing, 1965, hlm. 501.

kehidupan masyarakat AS selama ratusan tahun. Demokrasi telah menjadi tradisi yang kokoh sejak diproklamasikannya Deklarasi Kemerdekaan AS 4 Juli 1776. Dalam bahasa Thomas Jefferson, demokrasi telah terefleksi dalam *life, freedom, and pursuit of happiness* sebagai nilai-nilai yang senantiasa mengilhami para imigran yang datang ke AS (Jatmika, 2000 :9). Demokrasi menjadi tumpuan dalam mengangkat keagungan manusia yang hadir atas peran setiap individu dalam pembentukan nilai-nilai yang mengatur kehidupan masyarakat.<sup>64</sup>

b. Komposisi Keanggotaan Parlemen

Dalam sistem Parlemen, legislatif adalah badan tertinggi dan menunjuk eksekutif. Secara umum, dalam pembentukan UU, struktur parlemen hanya mengenal sistem *unicameral* atau sistem *bikameral* pada parlemen di berbagai negara di dunia, bahkan pada negara yang struktur parlemennya *multikameral*. Kewenangan kamar kedua yang subordinat terhadap kamar pertama pada berbagai negara yang dibahas bervariasi dalam kaitannya dengan pembentukan UU, yaitu:

- a) Kamar kedua memiliki kewenangan membentuk UU yang terbatas, dan
- b) Kamar kedua tidak memiliki kewenangan membantuk RUU.<sup>65</sup>

Amerika Serikat merupakan negara republik yang berbentuk federal dengan system pemerintahan presidensiil dengan corak utamanya ialah seorang Presiden menjadi kepala Negara dan kepala pemerintahan yang dipilih melalui pemilihan yang dilakukan empat tahun sekali. Komposisi Parlemen Negara Amerika Serikat disebutkan di dalam Pasal 1 ayat (1) Konstitusi Amerika Serikat yang berbunyi “*All legislative powers here in granted shall be vested in a congress of United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.*” (seluruh kekuasaan legislatif yang diberikan oleh UUD ditanamkan dalam sebuah Kongres Amerika Serikat yang terdiri dari sebuah *Senate* dan sebuah *House of Representative*). Menurut Arend Lipjhart, yang dikutip oleh Reni Dwi Purnowati, Amerika Serikat dikategorikan sebagai *strong becameralism*, karena memiliki *symmetrical chamber* dengan kekuasaan yang diberikan konstitusi sama dengan kamar pertama, memiliki legitimasi demokratis karena dipilih secara langsung dan juga *incongruent* karena berbeda

---

<sup>64</sup> The Politics, Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, Volume 1, Nomor 1, Januari 2015, hlm. 10-11.

<sup>65</sup> Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral; Studi Perbandingan Antara Indonesia dan Berbagai Negara*, UI Pres, Jakarta, 2005, hlm. 237.

dalam posisinya yaitu *House* yaitu sebagai perwakilan politik sedangkan *Senate* sebagai perwakilan Negara bagian.<sup>66</sup>

Amerika Serikat yang menganut sistem *bikameral*, badan perwakilan rakyatnya adalah *Congress* yang memiliki dua kamar yaitu *Senate* dan *House of Representative*. Perwakilan (*representation*) adalah konsep bahwa seorang atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Dewasa ini anggota dewan perwakilan rakyat pada umumnya mewakili rakyat melalui partai politik. Hal ini dinamakan perwakilan yang bersifat politik (*political representation*).<sup>67</sup>

c. Kewenangan Parlemen

Berdasarkan pembagian tanggungjawab yang diatur oleh Konstitusi Amerika Serikat, setiap dewan memiliki kekuasaan untuk mengajukan RUU untuk setiap hal, namun dalam hal tertentu, diberikan wewenang khusus pada masing-masing kamar. Wewenang khusus tersebut antara lain :

a) *House of Representative*

- 1) Memulai mengeluarkan RUU mengenai Pajak;
- 2) Memiliki kekuasaan untuk melakukan *impeachment* terhadap pejabat-pejabat federal dengan persetujuan Senat;
- 3) Milih Presiden jika *elektoral college* gagal melakukannya.

b) *Senate*

- 1) Merupakan kekuasaan satu-satunya untuk mencoba semua *impeachment*. Ketika dalam keadaan ini, merak harus disumpah atau dengan penguatan/affirmasi. Ketika Presiden AS diadili, yang mengetuai pengadilan tersebut adalah Ketua MA, dan tidak ada seorang pun yang dapat dihukum tanpa persetujuan 2/3 dari anggota yang hadir;
- 2) Harus memberi persetujuan (dengan suara setuju 2/3 dari seluruh suara) kepada setiap perjanjian yang diadakan oleh AS, sebelum perjanjian itu dapat berlaku;
- 3) Mempunyai hak untuk menyetujui atau tidak pengangkatan duta-duta besar, para menteri kabinet dan konsul, hakim MA dll pegawai USA yang masih akan ditetapkan dengan UU;

<sup>66</sup> Reni Dwi Purnowati, *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hlm. 55.

<sup>67</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, P.T.Gramedia, Jakarta, 1977, hlm. 175.

- 4) Semua RUU untuk menerbitkan pajak harus dimulai dari House, tetapi *Senate* mungkin mengusulkan atau setuju dengan amandemen seperti RUU yang lain.<sup>68</sup>

Kewenangan formal yang dimiliki oleh kedua kamar dalam *congress* yang diatur dalam *Constitution of United States of America* adalah sebagai berikut :

- a) Membentuk UU.
  - b) Menyetujui perubahan UU.
  - c) Menyetujui wakil presiden yang diusulkan presiden, dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil presiden.
  - d) Memutuskan bahwa presiden tidak mampu menjalankan kekuasaan dan tugas-tugas jabatannya.
  - e) Memberikan keputusan akhir dalam pembentukan UU, dimana walaupun presiden menolak RUU yang sudah disetujui oleh *Senate* dan *House of Representative*, jika 2/3 anggota *Senate* dan *House of Representative* tetap menyetujui RUU tersebut, maka menjadi UU.
- 1) *House of Representatives*

Kewenangan formal lainnya dari *House of Representatives* yang diatur dalam *Constitution of United States of America* adalah sebagai berikut :

- a) Melakukan pemungutan suara untuk menentukan presiden, jika lebih dari satu calon presiden mendapat suara yang sama banyak.
- b) Memilih ketua dan pegawai-pegawainya.
- c) Melakukan pemakzulan,
- d) RUU tidak menaikkan pendapatan, harus berasal dari *House of Representatives*.

- 2) *Senate*

Kewenangan formal lainnya dari *Senate* yang diatur dalam *Constitution of United States of America* adalah sebagai berikut:

- a) Ketua *senate* dihadapan *Senate* dan *House of Representative* membuka surat suara pemilihan presiden.
- b) Melakukan pemungutan suara untuk menentukan wakil presiden, jika lebih dari satu calon wakil presiden mendapat suara yang sama banyak.

---

<sup>68</sup> Amir Makmur dan Reni Dwi Purnowati, *Lembaga Perwakilan Rakyat, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI*, Jakarta, 2005, hlm. 39.

- c) Memberikan saran dan persetujuan terhadap perjanjian luar negeri, pengangkatan duta besar, duta dan konsul, hakim Mahkamah Agung dan semua pejabat Negara lainnya yang pengangkatannya dilakukan oleh presiden, yang penunjukannya tidak diatur dalam UUD ini.
- d) Memilih pejabat-pejabat internal, dan ketua sementara jika wakil presiden berhalangan.
- e) Melakukan penuntutan pemakzulan, termasuk terhadap presiden.<sup>69</sup>

d. Perbandingan Parlemen Amerika Serikat Dengan Parlemen Indonesia.

a) **Amerika Serikat**

Komposisi Parlemen Negara Amerika Serikat disebutkan di dalam Pasal 1 ayat (1) Konstitusi Amerika Serikat yang berbunyi “*All legislative powers here in granted shall be vested in a congress of United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.*” (seluruh kekuasaan legislatif yang diberikan oleh UUD ditanamkan dalam sebuah Kongres Amerika Serikat yang terdiri dari sebuah *Senate* dan sebuah *House of Representative*). Menurut Arend Lipjhart, yang dikutip oleh Reni Dwi Purnowati, Amerika Serikat dikategorikan sebagai *strong bicameralism*, karena memiliki *symmetrical chamber* dengan kekuasaan yang diberikan konstitusi sama dengan kamar pertama, memiliki legitimasi demokratis karena dipilih secara langsung dan juga *incongruent* karena berbeda dalam posisinya yaitu *House* yaitu sebagai perwakilan politik sedangkan *Senate* sebagai perwakilan Negarabagian.

Amerika Serikat yang menganut sistem *bikameral*, badan perwakilan rakyatnya adalah *Congress* yang memiliki dua kamar yaitu *Senate* dan *House of Representative*. Perwakilan (*representation*) adalah konsep bahwa seorang atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Dewasa ini anggota dewan perwakilan rakyat pada umumnya mewakili rakyat melalui partai politik. Hal ini dinamakan perwakilan yang bersifat politik (*political representation*).

---

<sup>69</sup>Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen Dengan Sistem Multikameral*, UI-Press, Jakarta, 2010, hlm. 211-212.



## b) Indonesia

Bentuk Bikameral di Negara Indonesia sendiri dengan Kehadiran DPD Salah satu perubahan yang dilakukan terhadap UUD 1945 ialah dibentuknya badan baru yang bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD). *Raison d'être* dari keberadaan DPD, untuk mengakomodasikan semangat *check and balance* tidak hanya antara pusat dan daerah, tetapi juga di dalam Parlemen itu sendiri. Namun, tidak adanya posisi *equal* melainkan *inequality* (ketidakesetaraan) antara hubungan kejasamanya dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), serta posisi DPD yang timpang atau *subordinated* bukan *coordinated* dengan DPR dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD banyak mereduksi kewenangan ideal yang seharusnya dimiliki oleh DPD selaku kamar kedua dalam sebuah system bikameral. Berkaitan dengan RUU, memang pada dasarnya DPD memiliki kewenangan untuk mengajukan RUU dan juga ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Selain itu DPD juga memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Akan tetapi, yang perlu digaris bawahi adalah imbas atau kekuatan dari kewenangan tersebut. Memang dalam bunyi UUD 1945, DPD memiliki kewenangan yang memiliki kaitan dengan aspek legislasi yang tercantum dalam Pasal 22D, namun kewenangan tersebut memiliki power yang sangatlah lemah. DPD hanya bergantung pada kekuatan legislasi DPR, dengan kata lain DPD seolah hanya sebagai aksesoris demokrasi dan mekanisme *check and balance* dalam kamar lembaga legislative Indonesia. Dari segi pengawasan, memang sebagai lembaga legislatif fungsi pengawasan adalah suatu keharusan yang dimiliki dan DPD memilikinya. Namun pengawasan itu sendiri bagiakan serigala tanpa taring dan dampak/impactnya sekali lagi ada di tangan DPR. Dalam Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 disebutkan bahwa “DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai; otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya

alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPD sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti”. Kalimat terakhir dalam bunyi Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 tersebut sungguh memangkas fungsi pengawasan DPD yang tanpa taring. Lagi-lagi hanya kepada DPR lah DPD bergantung. Segala upaya dan kinerja pengawasannya hanya sebagai bahan pertimbangan DPR untuk ditindak lanjuti tanpa adanya korelasi yang lebih baik antar keduanya.

Bahan pertimbangan yang merupakan hasil pengawasan DPD oleh DPR memang dibahas untuk ditindak lanjuti, akan tetapi pembahasan tersebut tanpa dapat meminta penjelasan langsung terkait hasil pengawasan yang dilakukannya kepada pemerintah. Jika dikaji berdasarkan latar belakang dibentuknya DPD, pada dasarnya merupakan lembaga perwakilan yang basis representasinya ialah daerah, sedangkan untuk DPR orientasinya dengan skala nasional. Sehingga ada perbedaan mendasar terkait keanggotaan DPR dan DPD. Memang mekanisme pemilihan anggotanya sama-sama dilakukan melalui pemilihan umum. Akan tetapi system yang digunakan dalam pemilihan umum keduanya berbeda. Untuk keanggotaan DPR, pemilihan umum secara langsung oleh rakyat melalui sistem proporsional terbuka yang memang berguna dalam memperkuat kelembagaan partai politik yang bersifat nasional (*political institutional building*). Sedangkan DPD anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat melalui system distrik murni, yaitu dengan cara memilih tokoh yang dikenal di daerah yang bersangkutan berdasarkan perhitungan “*the winner take all*”. Secara rasional dengan adanya pandangan yang *inequal* antara DPR sebagai kamar pertama dan DPD selaku kamar kedua dalam Legislatif Indonesia, jelas bahwa bentuk bikameral Indonesia adalah *weak bicameralism* bahkan mengarah kepada *very weak bicameralism*. Pandangan ini tidak lepas dari kedudukan DPD dalam struktur dan fungsi legislasi dalam UUD 1945 yang sangat membatasi kewenangan DPD. DPD hanya berwenang mengusulkan dan membahas RUU tanpa memiliki *voting right* (hak menolak) dan juga tidak memiliki *approval authority* (kewenangan menyetujui). Sedangkan mengenai usurnya,

bentuk kamar dengan kehadiran DPD ini ialah dengan unsur yang relatif atau agak berbeda (*likely bicameralism*).<sup>70</sup>

## 2. India

Republik India (selanjutnya disebut India) adalah sebuah negara berkembang yang terletak di kawasan Asia Selatan. Populasi Negara ini mencapai 1,2 miliar jiwa (2011). Selama lebih dari 300 tahun, India berada dalam kekuasaan Inggris. Mereka memperoleh kemerdekaan pada tahun 1947. Karena sistem demokrasi yang dianutnya dan jumlah penduduknya yang sangat banyak – terbanyak kedua setelah carcy.<sup>71</sup>

India dikuasai inggris dari tahun 1608 hingga 1947. Perdangangan dari india Company masuk ke india sejak tahun 1600. Semula, East India Company masuk ke India untuk berdagang. Namun, layaknya Negara Eropa lain yang ingin memperluas Wilayah kekuasaan, Inggris juga menginginkan india untuk berada dalam kuasaannya. Buruknya lagi, ketika itu India sedang mengalami goncangan karena banyak terjadi perang saudara di wilayah-wilayah berbasis Muslim oleh Raja-Raja yang berkuasa saat itu. Karena tercerai-berai, Inggris dengan mudah menguasai wilayah mereka. Wilayah yang di kendalikan Inggris dimulai dari wilayah India bagian selatan, kemudian barat, dan menyusul utara.

Selanjutnya setelah kekuasaan Inggris runtuh, India juga harus mengalami pemecahan wilayah ketika warga Muslim India menginginkan Negara sendiri yang akhirnya mereka namakan Republik Islam Pakistan. Pemisahan ini merupakan pemisahan British India (India yang berada di bawah kekuasaan Inggris), pemisahan wilayah India berdasarkan agama, yaitu Muslim dan Hindu. Pemisahan akhirnya terjadi pada tanggal 14 dan 15 Agustus 1947 dan membentuk dua negara: Republik Islam Pakistan. Republik Islam Pakistan sendiri kemudian terpecah menjadi dua bagian yaitu, Republik Rakyat Bangladesh.<sup>72</sup>

Terhitung sekitar 12 juta warga India (dan juga Pakistan) terlibat dalam pengungsian terbesar sepanjang sejarah india ini, dan tak kurang dari 1 juta orang tewas. Warga Muslim mengungsi ke bagian utara India, yang kemudian menjadi Negara Pakistan, dan warga Hindu beramai-ramai mengungsi ke daerah selatan, India.

---

<sup>70</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 194*, FH UII Oress, Yogyakarta, 2005, hlm. 165.

<sup>71</sup> Satia Pradana Dan Fikri Z Muhammadiyah, *Belajar di india*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2012, hlm. 1.

<sup>72</sup> Satia Pradana Dan Fikri Z Muhammadiyah, *Belajar di india*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2012, hlm. 2.

Kematian terbanyak disebabkan oleh perpindahan masyarakat muslim di India bagian selatan, seperti Hyderabad, Bangalore, dan Negara bagian Kerala, yang mengungsi sampai ke daerah Pakistan.

Meskipun demikian, pemisahan tersebut dikabulkan, India pada dasarnya tidak dapat menerimanya. Pada tahun 1947, terjadi pula perang antara India dan Pakistan yang disebabkan oleh pemisahan wilayah ini. Perang juga dipicu oleh konflik yang memperebutkan wilayah Jammu dan Kashmir.<sup>73</sup>

Di India, Partai Kongres yang sempat mendominasi pemerintahan (1952-1977) amat progresif dengan menghapus lembaga-lembaga politik peninggalan kolonial Inggris, akan tetapi khusus untuk pengadilan, penguasa membiarkan situasinya berkembang seperti pada masa-masa sebelumnya. Dugaan sementara adalah para hakim yang lebih banyak, seperti dalam perkara *kesavananda Bharati* (1973) yang melibatkan 13 orang hakim dianggap tidak begitu berperan dalam perjuangan kemerdekaan dan lagi pula masa-masa sebelumnya. Dugaan sementara para hakim dianggap tidak begitu berperan dalam perjuangan kemerdekaan dan lagi pula pada awalnya pengadilan dianggap tidak memiliki fungsi signifikan dibandingkan lembaga politik, misalnya dibandingkan dengan parlemen yang telah dipilih melalui pemilu.<sup>74</sup> Meskipun demikian, menurut kajian Burt Neuborne, dalam decade pertama sejak konstitusi diberlakukan, para hakim cenderung menganggap diri mereka sebagai perisai konstitusi dan mempertahankan "*the fundamental rights*".<sup>75</sup>

Serupa dengan tradisi supremasi parlemen di Inggris, mekanisme politik India memungkinkan parlemen mendelegasi kewenangan mereka kepada pemerintah, pemerintah daerah, dan badan-badan independen. Pengadilan dapat membatalkan tindakan-tindakan delegasi tersebut sepanjang memenuhi persyaratan: (i) *if the delegated power is too sweeping*, (ii) *if the delegated power is "repugnant to the general law"*.<sup>76</sup>

Dominasi pemerintahan mayoritas memaksa pengadilan harus cukup pintar memperhatikan realitas politik, karena pengadilan pun harus memahami kekuasaan luas parlemen yang memungkinkan membentuk UU yang dipaksakan. Lagi pula seiring dengan tumpukan perkara yang semakin banyak, pengadilan tak punya pilihan

---

<sup>73</sup> Satia Pradana Dan Fikri Z Muhammadiyah, *Belajar di India*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2012, hlm. 3.

<sup>74</sup> *Ibid.*, hlm. 6.

<sup>75</sup> Lihat: Konstitusi India Pasal 124 ayat (1) dan ayat (4).

<sup>76</sup> Alfred Damell & Sunita Parikh, *Op. Cit.*, hlm 26.

cukup untuk memeriksa perkara secara selektif.<sup>77</sup> Oleh sebab itu sikap MA yang frontal terhadap pemerintah nyaris tidak dijumpai dibandingkan dengan tahun-tahun pertama pembentukan “*the fFederal Court.*”<sup>78</sup> Walaupun demikian, sejumlah kasus pada awal pembentukan MA sebenarnya menampakkan ciri-ciri sebagai putusan yang menantang pemerintah.

Menurut UUD 1945, peserta pemilihan umum untuk Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan (Pasal 22E ayat (4)). Dengan demikian Dewan Perwakilan Daerah mewakili kategori warganegara yang tidak sama, yaitu sebagai perwakilan daerah, di bandingkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai perwakilan politik menurut jumlah penduduk. Ketentuan serupa, di mana ada perbedaan kategori warganegara yang dimiliki dijumpai di Argentina, Australia, Brazil, Kanada, Columbia, Kongo, Jerman, Meksiko, Nigeria, Pakistan, dan Amerika Serikat.<sup>79</sup>

Jika ditinjau dari kewenangan formal, maka wewenang Dewan Perwakilan Daerah memang tidak dapat dikatakan setara dengan kewenangan Daerah Perwakilan Rakyat. Fenomena Ini bukan hanya monopoli parlemen Indonesia saja, akan tetapi juga dapat dijumpai menurut konstitusi Algeria, Mesir, Etiopia, Prancis, India, Rusia, Afrika Selatan, Spanyol, Inggris, dan Belanda.

Dari sini dapat terlihat bahwa tidak selalu jika keanggotaan parlemen itu dipilih melalui pemilihan umum, kemudian memiliki kesetaraan wewenang diantara kedua kamar, sekalipun bukan penghalang bagi sifat bikameralisme. Sebaliknya, ada kamar kedua yang tidak terpilih langsung, seperti Kanada dan Jerman, akan tetapi kedua kamar parlemen mempunyai kewenangan formal yang hamper sama.

Dalam studinya, Fatmawati memberikan 4 (empat) catatan khusus yang terkait dengan karakteristik kamar kedua, seperti Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia. Intervensi pemerintah pusat terhadap krisis pemerintahan daerah harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip demokratis, seperti aturan yang jelas, evaluasi yang objektif, serta bimbingan yang cukup. Tetapi, karena desentralisasi selama ini tidak dilakukan dengan pakem yang konsisten, banyak sekali konflik antara kepala daerah dan parlemen local yang berlarut-larut. Misalnya, mengenai penyusunan Anggaran pendapatan belanja Daerah.

---

<sup>77</sup>Ibid., hlm.479.

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> Alfred Darnell & Sunita Parikh, Op. cit., hlm 27.

Dalam mengantisipasi krisis pemerintahan, kita dapat mengambil pelajaran dari India. Meskipun bentuk Negara India adalah quasi federal, jika terjadi krisis pemerintahan di Negara bagian (*state*), presiden mempunyai kewenangan diskresi, melalui pasal 356 Konstitusi, membubarkan parlemen di Negara bagian dan memecat Gubernur.<sup>80</sup> Namun, kewenangan tersebut dilakukan melalui persyaratan yang sangat ketat. *Pertama*, diskresi harus merupakan jalan terakhir setelah segala upaya sebelumnya tidak dapat mengatasi masalah tersebut. *Kedua*, presiden mendapatkan persetujuan kedua parlemen dan benar-benar memperhatikan laporan Gubernur. *Ketiga*, pernyataan situasi dalam keadaan darurat oleh presiden dapat dilakukan *judicial review* kepada Mahkamah Agung. Jika Mahkamah Agung menolak, maka Gubernur dan Lembaga Perwakilan di daerah (*state*) dapat berfungsi kembali. Pengaturan yang rumit tersebut selain untuk mencegah agar presiden tidak sembarangan atau menyalahgunakan kewenangan yang kontroversial tersebut.

Oleh sebab itu, kewenangan presiden tersebut tidak mutlak dan tetap dalam kerangka demokrasi. Pengalaman tersebut kiranya sangat berharga untuk di jadikan konsiderasi membuat regulasi yang komprehensif. Dengan demikian munculnya calon independen tidak saja semakin membuka peluang tumbuhnya demokrasi, tetapi juga merupakan momentum untuk mewujudkan kehidupan politik yang stabil, pemerintahan yang efektif serta sistem kepartaian yang multi partai.

Pemekaran daerah juga menandai betapa desentralisasi semakin tidak terkendali serta tidak menjamah kepentingan masyarakat. Sumber utama kegagalan pemekaran daerah adalah pemekaran daerah seringkali hanya di jadikan ladang bisnis politik para elit politik serta sementara kalangan birokrasi pemerintahan. Peraturan pemerintah No. 129 tahun 2000 yang mengatur pemekaran daerah meskipun dianggap kurang sempurna, namun, sebenarnya cukup ketat mengatur pemekaran. Namun, kadang kala karena nafsu untuk mengsejahterakan masyarakat, maka pemekaran hanya menjadi medan pertarungan kepentingan pribadi dan golongan.<sup>81</sup>

Dapat disimpulkan bahwa dalam konstitusi India, keadaan darurat dibedakan dalam 3 (tiga) tipe, yaitu:<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Fatmawati, op.cit., hlm 232-233

<sup>81</sup> Grabow, Karsten dan Rick.E., Christian (eds); Parties and Democracy, page 110-111; Konrad Adenauer-Stiftung e V; Klingenhofenstabe 23, D-10907 Berlin, Germany.

<sup>82</sup> Wiranto, *Beraksi di Tengah Badai*, Cetakan I, (Jakarta; Ide Indonesia, 2003, hlm. 294. Inpres tersebut dapat dikatakan semacam Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar) yang pernah diberikan oleh mantan Presiden Soekarno kepada Mayjen Soeharto tanggal 1 Maret 1966 karena memberikan tambahan kewenangan yang luar biasa kepada Pagan Jenderal Wiranto. Namun, sangat disayangkan saat itu Jenderal Wiranto tidak memanfaatkan Inpres tersebut kekuasaan

- a. Keadaan darurat yang timbul karena ancaman terhadap keselamatan India atau bagian dari wilayahnya (*emergency arising from a threat to security of India or any part of its territory*);
- b. Kegagalan fungsi-fungsi aparatur dalam menjalankan tugas konstitusionalnya dalam Negara (*failure of constitutional machinery in state*); dan
- c. Darurat keuangan (*financial emergency*).

Menurut konstitusi Indonesia, yaitu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (perpu) No. 23 Prp Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya, keadaan bahaya dibedakan tiga angkatan, yaitu: (i) keadaan darurat sipil; (ii) keadaan darurat militer; dan (iii) keadaan darurat perang. Menurut pasal 1 UU tersebut terdapat tiga kriteria yang dipakai untuk menentukan suatu keadaan darurat, antara lain:<sup>83</sup>

- a. Keamanan atau ketertiban hukum di seluruh wilayah atau di sebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan, atau akibat bencana alam sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa.
- b. Timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan terjadinya perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga.
- c. Hidup Negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup Negara.

Hilangnya predikat MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat, diikuti langkah besar lainnya yaitu dengan mengamandemen ketentuan yang terdapat dalam pasal 2 ayat (1) bahwa MPR terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang kesemuanya dipilih melalui Pemilu Menurut Saldi Isra<sup>84</sup>, “perubahan terhadap Pasal 1 ayat (2) dan pasal 2 ayat (1) berimplikasi pada: pertama, reposisi peran MPR dari lembaga tertinggi negara (*supreme body*) menjadi gabungan antara DPR dan DPD; Kedua, kewenangan MPR dari menetapkan GBHN dan memilih presiden dan wakil presiden menjadi mengubah dan menetapkan UUD, melantik presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut UUD, dan jika presiden dan wakil presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak melaksanakan tugasnya dalam masa jabatannya secara

---

dari Presiden Soeharto seperti Yang pernah dilakukan oleh Mayjen Soeharto ketika menerima Supersemar dari Presiden Soekarno tersebut.

<sup>83</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Keadaan Darurat, Op. Cit.*, hlm. 147.

<sup>84</sup> *Ibid.*, hlm. 128

besamaaan, MPR memilih presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon wakil presiden meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.”

Sementara menurut Ismail Suny, amandemen UUD 1945 pasal 2 ayat (1) berimplikasi terhadap dua hal: *Pertama*, terhadap hukum nasional, yaitu dengan ditetapkan dalam pasal 22E amandemen UUD 1945 tentang pemilu; (1) pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali, dan (2) Pemilu diselenggarakan unruk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan wakil presiden dan DPRD; *Kedua*, terhadap dunia internasional dengan pengakuan PM Australia John Howard, bahwa sekarang Indonesia adalah anggota *Security Council* Lapisan Kedua, di samping, India, Jepang, Jerman, dan Brasil.<sup>85</sup>

India menganut sistem demokrasi parlementer dua kamar dengan sistem politik multipartai. majelis rendahnya disebut dengan Lok Sabha (Majelis Rakyat) yang beranggotakan 545 orang, sedangkan majelis tingginya disebut Rajya Sabha (Majelis Negara) yang beranggotakan 250 orang. Wakil perempuan ada tahun 1991 sebanyak 5,2 persen dari seluruh anggota Lok Sabha dan 9,8 persen dari seluruh Rajya Sabha.<sup>86</sup> Persentase ini lebih rendah dibandingkan parlemen tahun 1989. Pemilihan umum tahun 1996, memperlihatkan kemunduran dalam persoalan representasi perempuan. Kecenderungan representasi perempuan yang rendah dalam lembaga-lembaga politik di negara-negara baru dapat menjadi suatu hal yang mencemaskan untuk keberlangsungan demokrasi. Penyebab kemunduran ini disebabkan oleh menguatnya sistem kepartaian yang mengakibatkan marjinalisasi politik berdasarkan isu ataupun pengambil-alihan gerakan berdasarkan isu-isu tunggal.<sup>87</sup> Mayoritas gerakan-gerakan perempuan di India harus berhadapan dengan pola isu seperti ini. Di sisi lain, Partai-partai politik di India masih bergantung pada elite setempat dikarenakan masih lemahnya mereka secara organisasional. Oleh

---

<sup>85</sup> Saldi Isra, 2004, “Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat, Sistem Tricameral di Tengah Supremasi DPR”, Jurnal Konstitusi, Vol. 1 No. 1, Juli 2004, hlm 127

<sup>86</sup> Ismail suny, “Kedudukan MPR, DPR dan DPD Pasca-Amandemen UUD 1945”, *Kertas Kerja*, Seminar Sistem pemerintahan Indonesia Pasca-Amandemen UUD 1945 yang diselenggarakan Badan Pembina Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, dan HAM RI Provinsi Jawa Timur dengan Fak. Hukum Umair, (Surabaya: 9-10 Juni 2004), hlm. 11-12

<sup>87</sup> Hem Lata Swarup, Niroj Sinha, Chithra Ghosh, Pam Rajput, *Women’s Political Engagement In India* dalam buku B. Nelson and Chowdhury, *Women and Politics Worldwide*, London, Yale University Press, hal. 362.



karena itu, kondisi tersebut dianggap sebagai perlawanan atas implementasi prakarsa politik yang tanggap gender (gender-sensitive).<sup>88</sup>

Tuntutan terhadap representasi perempuan di India tidak berjalan dengan sistematis sampai terbentuknya Komite Status Perempuan di India atau *Committee On The Status Of Women In India (CSWI)*. Sebelum adanya CSWI, gerakan perempuan di India hanya tertuju pada persoalan peningkatan posisi sosial-ekonomi perempuan tetapi melalui laporan CSWI, representasi perempuan dalam institusi-institusi politik khususnya dari kelompok akar rumput (grass root) harus ditingkatkan melalui kebijakan penambahan kursi untuk perempuan.<sup>89</sup>

Di tahun 1988, Rencana Perspektif Nasional Untuk Perempuan mengusulkan kuota 30 persen bagi perempuan yang diperkenalkan diseluruh tingkatan badan-badan pemilihan. Kelompok-kelompok perempuan mendorong partisipasi kelompok akar rumput dalam politik. Tuntutan itu akhirnya mendapatkan hasil yang diapresiasi kedalam Amandemen ke 73 dan 74 dalam konstitusi di India.<sup>90</sup>

Di tahun 1995, persoalan kuota menjadi isu polemik ketika perempuan dihadapkan dalam perspektif budaya dan agama. Ketika Rancangan Undang-Undang yang berisi tentang isu kuota diparlemen XI pada tahun 1997, beberapa partai mengajukan sikap keberatannya dengan beberapa alasan. Pertama, isu kuota yang tumpang tindih bagi perempuan dan untuk perempuan dari kasta yang lebih rendah. Kedua, isu elitisme. Sebagian besar kelompok perempuan merasa bahwa isu kasta dapat memecah belah kaum perempuan. Banyak yang merasa khawatir mengenai hak-hak istimewa yang akan diberikan kepada perempuan elite dengan menjamin kursi bagi mereka di parlemen, padahal kaum-kaum perempuan elite inilah yang mendukung adanya jumlah kuota khususnya dari kelompok akar rumput.<sup>91</sup>

Profil perempuan di Parlemen India tahun 1996, mayoritas terdiri dari perempuan-perempuan yang berasal dari kelas menengah, perempuan kelompok profesional yang sedikit sekali memiliki hubungan dengan kelompok gerakan perempuan. Sebagian besar dari mereka memasuki dunia politik lewat hubungan keluarga, sebagian lagi melalui gerakan mahasiswa dan hak-hak sipil, dan sebagian lagi hasil dari prakarsa negara untuk meningkatkan representasi kasta lebih rendah.<sup>92</sup>

---

<sup>88</sup> *Op.Cit.*, Shirin Rai, hal. 107.

<sup>89</sup> *Ibid.*, Shirin Rai.

<sup>90</sup> GOI (Government Of India Publication), 1974 dalam tulisan *Ibid.*, Shirin Rai, hal. 108.

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> *Ibid.*,

Mayoritas perempuan di Parlemen terdiri dari kelas-kelas elite. Peran publik mereka seringkali menantang *stereotype* yang ada. Posisi kelas selalu menempatkan mereka lebih istimewa dan memiliki banyak pilihan daripada perempuan yang berasal dari kelompok kelas yang lebih rendah.

Kasta merupakan ciri dari kehidupan publik dan politik di India. Sebagian besar anggota parlemen perempuan berasal dari kasta tinggi. Namun, bukan berarti korelasi politik semata-mata dikaitkan dengan kasta. Ada juga perempuan yang keterwakilannya karena mereka tergabung dan aktif dalam pergerakan politik, perjuangan nasional dan gerakan anti keadaan darurat. Dengan demikian jumlah perempuan yang mampu mengambil manfaat dari sistem kasta ini masih sedikit meskipun kasta mempengaruhi profil, loyalitas dan kerja perwakilan dalam parlemen. Representasi perempuan dalam parlemen walaupun penting dalam landasan keadilan sosial dan legitimasi sistem politik, tidak dapat semudah itu diterjemahkan ke dalam perbaikan.

Representasi berbagai kepentingan perempuan. Tidak hanya persoalan kasta semata tetapi ditentukan juga dalam kemampuan perempuan mengelola isu yang berkembang di masyarakat. Sistem yang mempengaruhi dan menghambat suatu kelembagaan berdampak terhadap isu-isu yang diajukan perempuan di parlemen. Dalam tulisan Shirin Rai,<sup>93</sup> Dikatakan bahwa, sebagian besar anggota parlemen perempuan tidak memiliki isu yang bermutu tinggi dalam meloloskan kepentingan Perempuan. Anggota parlemen perempuan tersebut hanya merasa cukup dan sekedar mengisi komite-komite yang berkaitan dengan ekonomi, hubungan internasional dan perdagangan. Mereka hanya menganggap dengan berada di parlemen berarti mereka sudah melakukan keterwakilan politik perempuan tanpa memberikan pengaruh yang substansial.

Isu-isu penting dalam pembahasan gender dan representasi adalah mengenai konstituensi yang diwakili oleh perempuan. Ketika isu mengenai perempuan muncul di parlemen, perempuan yang berada di parlemen harus berpartisipasi dalam setiap perdebatan. Isu-isu kesejahteraan, kekerasan terhadap perempuan, serta perlindungan terhadap perempuan merupakan isu-isu yang harus mendapatkan perhatian dan bisa mensinergikan kinerja perempuan di parlemen.

---

<sup>93</sup> *Ibid.*,

Beberapa perempuan di parlemen memanfaatkan instruksi pimpinan partai untuk melibatkan diri dalam sayap perempuan. Meskipun situasi ini tidak meningkatkan status dan peranan perempuan di partai, tetapi banyak dari mereka yang berhasil menjalankan dan memberikan pengaruh dalam kepemimpinan partai.<sup>94</sup>

Melihat pengaruh dan hambatan yang dibebankan kepada anggota parlemen perempuan di India, membuktikan bahwa mereka dapat menjadi saluran antara kepemimpinan partai dan juga anggota-anggotanya khususnya yang perempuan mengenai isu-isu yang berkaitan dengan perempuan, keluarga, dan hak-hak perempuan.<sup>95</sup>

Saat ini, Majelis Tinggi parlemen India telah menyetujui Rancangan Undang-Undang yang akan menyisihkan sepertiga dari seluruh kursi di parlemen nasional serta badan pembuat undang-undang untuk para perempuan. RUU ini mengalokasikan sepertiga dari seluruh kursi di parlemen nasional dan legislator negara bagian untuk para perempuan.<sup>17</sup> RUU ini diloloskan dengan dukungan 186 anggota dari 245 anggota majelis tinggi. Hanya satu anggota yang menentang, sementara beberapa anggota partai kecil melakukan veto.

Sekarang ini, para perempuan hanya memiliki 10 persen kursi dalam parlemen. Kursi yang disisihkan untuk para perempuan ini akan dipilih secara bergilir. Hal ini berarti kaum perempuan dalam setiap konstituante di daerah pemilihan wilayah negara bagian akan memiliki satu wakil. Dengan adanya keterwakilan perempuan di tiap daerah pemilihan dapat menjadi saluran aspirasi dari isu-isu perempuan yang berkembang.<sup>96</sup>

Di India berlaku sistem parlementer. Tapi di India sistem pemilunya adalah sistem mayoritas sederhana. Pengelola partai mengatakan, dalam 543 sistem partai menghadapi tantangan besar untuk menyesuaikan tema kampanye di setiap wilayah pemilihan. Di tambah lagi, sistem partai di India terpecah-pecah. Dalam pemilu terakhir, 40 partai berhasil masuk parlemen. Tentu saja itu menyulitkan dalam pembentukan pemerintah koalisi.<sup>97</sup>

Berdasarkan pasal 324 konstitusi India, Komisi Pemilihan Umum yang berhak menggelar pemilu. Komisi Pemilihan Umum berfungsi sebagai institusi terpenting

---

<sup>94</sup>*Ibid.*, Shirin Rai, hal. 112.

<sup>95</sup>*Ibid.*, Shirin Rai, hal. 113.

<sup>96</sup>Rai S.M, Women Negotiating Boundaries Gender, Law and The Indian State, Social and Legal Studies, Vol.4, No.3 Setember 1995.17 www.bbcindonesia.com "India loloskan UU Persamaan Wanita" diakses 14 April 2011.

<sup>97</sup>*Ibid.*, hlm. 19.

dalam demokrasi di India. Komisi Pemilihan Umum mengesahkan pemilihan umum, menentukan partai-partai politik peserta pemilu dan menetapkan symbol-simbol partai. Komisi pemilu India juga mengumumkan hasil pemungutan suara. Komisi pemilu India, selain Mahkamah Agung, merupakan institusi independen.<sup>98</sup>

Meski diatur dalam struktur yang professional, masih banyak anggota parlemen pusat dan parlemen daerah yang ternyata memiliki catatan kriminal. Dua puluh empat persen (24%) dari 543 anggota parlemen yang berada di Lok Sabha atau Dewan Rakyat India, ternyata memiliki catatan kriminal.<sup>99</sup>

Di India, Partai Kongres yang sangat mendominasi pemerintahan (1952-1977) amat progresif dengan menghapus lembaga-lembaga politik peninggalan kolonial Inggris, akan tetapi khusus untuk pengadilan, penguasa membiarkan situasinya berkembang seperti pada masa-masa sebelumnya.

Dugaan sementara adalah para hakim dianggap tidak begitu berperan dalam perjuangan kemerdekaan dan lagi pula pada awalnya pengadilan dianggap tidak memiliki fungsi signifikan dibandingkan dengan parlemen yang dipilih melalui pemilu.<sup>100</sup> Meskipun demikian, menurut kajian Burt Neuborne, dalam dekade pertama sejak konstitusi diberlakukan, para hakim cenderung menganggap diri mereka sebagai perisai konstitusi dan mempertahankan “*the fundament*”

### 3. Jerman

#### a. Latar Belakang Sejarah

Berlawanan dengan perancis prarevolusi, yang meskipun tidak punya sistem hukum seragam merupakan negara dengan pemerintahan terpusat, jerman sebagai sebuah negara tidak benar-benar ada sampai abad kesembilan belas. Walau secara formal memiliki kaisar, jerman tidak punya sebagian besar atribut penting untuk disebut negara berdaulat, jerman terdiri dari ratusan kerajaan dan daerah kekuasaan pangeran yang merdeka, beberapa diantaranya bahkan kadang-kadang saling berperang. Kekaisaran yang lemah ini resmi dibubarkan pada 1806, dan jerman baru didirikan kembali sebagai sebuah negara pada 1871.<sup>101</sup>

Mengingat hal ini, tidak mengherankan bahwa jerman juga tidak punya sistem hukum sendiri sampai abad kesembilan belas. Beberapa kodifikasi dibuat

---

<sup>98</sup>*Ibid.*, hlm. 19.

<sup>99</sup>*Ibid.*

<sup>100</sup>Lihat: Konstitusi India Pasal 124 ayat (1) dan ayat (4)

<sup>101</sup>Michael Bogdan, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*, Nusa Media, Bandung, 2010, hlm. 241

untuk mempersatukan seluruh Jerman pada pertengahan abad kesembilan belas. Dalam bidang hukum acara, terbentuknya kembali Jerman untuk pertama kalinya memberlakukan *inter alia* kitab undang-undang hukum acara perdata dan undang-undang kepailitan tahun 1877, tetapi hukum privat masih terbagi-bagi, terdiri dari banyak aturan lokal.

Ada beberapa penjelasan untuk penerimaan luas terhadap *Corpus civilis Juris* itu, sebagian diantaranya bersifat ideologis dan psikologis, kekaisaran Jerman yang ada antara 962 dan 1806 (*Das heilige römische Reich deutscher Nation*) merepresentasikan diri sebagai penerus kekaisaran Romawi. Namun, pengaruh hukum Romawi ini tidak sama kuat di semua wilayah Jerman, karena fakta bahwa ada beberapa daerah tertentu yang mempunyai aturan sendiri yang mengurangi kebutuhan akan penerapan tambahan hukum Romawi. Selain itu, hukum Romawi yang dipergunakan di Jerman (*usus modernus pandectarum*) mengandung unsur-unsur Jerman dan agak berbeda dengan hukum orisinal klasik.<sup>102</sup>

Hukum sipil Jerman baru dipersatukan pada 1 Januari 1900, setelah kitab undang-undang hukum sipil Jerman (*bürgerliches Gesetzbuch, BGB*) mulai diberlakukan tahun 1896. Beberapa perbedaan antara hukum yang umum untuk seluruh negeri (*Bundesrecht*) dan hukum di tiap-tiap Land (*Landesrecht*), dengan perbedaan diantara hukum *Länder* ( bentuk jamak Land) yang berbeda-beda masih ada sampai sekarang, namun lebih banyak didalam hukum publik dari pada hukum privat. Karena Jerman memiliki struktur federal setelah bersatu kembali pada 1990, negara itu terdiri dari 16 *Länder* tiap-tiap *Land* memiliki parlemen sendiri dengan otoritas terbatas untuk membuat undang-undang, tetapi hampir semua legislasi penting berlaku untuk seluruh negeri atau dinyatakan dengan cara seragam (selama masa transisi, perbedaan-perbedaan itu agak lebih menonjol di *Länder* yang sebelumnya merupakan bagian dari Jerman timur). Maka, dalam hal ini federalisme Jerman agak berbeda dengan situasi di Amerika Serikat.<sup>103</sup>

b. Perbandingan sistem Parlemen Indonesia dengan Jerman

Pembagian antara cabang kekuasaan legislatif dan cabang kekuasaan eksekutif antara Jerman dan Indonesia dapat diperbandingkan. Meskipun keduanya menganut prinsip pembagian kekuasaan, terutama antara cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif, komposisi cabang kekuasaan eksekutif sendiri

---

<sup>102</sup>*Ibid.*, hlm. 242

<sup>103</sup>*Ibid.*, hlm. 243

memiliki perbedaan signifikan antara Jerman dan Indonesia, yaitu pemerintah dan administratif negara sebagai unsur pelaksanaannya. Di Indonesia, selain pemerintah menyatu dengan unsur pelaksanaannya, administrasi pemerintah atau aparat pemerintah merambah, misalnya kewilayah legislatif. Sekretariat Jenderal DPR dalam konteks dianggap sebagai aparat pemerintah.<sup>104</sup> Hal yang sama ditemui misalnya di wilayah yudikatif sekjen dan kepaniteraan MK Mahkamah Konstitusi adalah aparat pemerintah<sup>105</sup>. Dalam hal rincian tugas, fungsi, susunan dan tata kerja satuan organisasi misalnya di lingkungan sekjen DPR (legislatif) atau Mahkamah Konstitusi (yudikatif), sekjen kedua lembaga tersebut harus mendapat persetujuan tertulis dari menteri pendayagunaan aparatur negara (eksekutif).<sup>106</sup>

Berbeda dengan Indonesia, pada wilayah eksekutif Jerman, pemerintah tidak menyatu dengan *verwaltung* (administrasi negara). Pemerintah adalah entitas politik sebagai organ pembuat kebijakan, sedangkan administrasi negara merupakan organ pelaksana. Pemisahan antara pemerintah dan administrasi negara itu dianggap perlu demi pencapaian keterpisahan politik dan administrasi negara untuk keterpisahan politik dan administrasi negara untuk mewujudkan profesionalisme administrasi negara itu sendiri. Pemerintah sebagai entitas politik menyerahkan pelaksanaan kebijaksanaannya kepada para pengelola administrasi negara. Penjamin keterpisahan fungsi dan wewenang ini dimaksudkan agar tercipta suatu administrasi negara yang mengabdikan kepada publik. Pemerintah hendaknya memimpin dan mengatur tetapi tidak *verwalten/administer* (mengelola dan melaksanakan).

Di Jerman, presiden, menteri, kepala daerah, selaku pemerintah adalah jabatan politis yang eksis sebagai produk suatu kegiatan pemilihan umum, baik ditingkat nasional maupun tingkat daerah, dan/atau keputusan politik. Mirip dengan yang di Indonesia, pemerintah punya hubungan akrab dengan parlemen mengajukan rancangan undang-undang, laporan pertanggung jawaban, kewajiban memberi keterangan, dan sebagainya, sehingga terjalin dialog. Dengan hubungan ini terciptalah legitimasi demokratis pemerintah sebagai aktor pimpinan politik yang membimbing, menuntun, mengarahkan dan mengemudikan kegiatan

---

<sup>104</sup> "Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia adalah *aparatur pemerintah* yang di dalam menjalankan tugas dan fungsinya berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Pimpinan DPR-RI" (Pasal 1 Perpres RI No. 23 Tahun 2005 Tentang Sekretariat Jenderal DPR).

<sup>105</sup> Pasal 1 Keppres No. 51 Tahun 2004 Tentang Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

<sup>106</sup> Pasal 28 Keppres RI Nomor 23 Tahun 2005 Tentang Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Pasal 9 Keppres RI Nomor 51 Tahun 2004 Tentang Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

kenegaraan. Pemerintah juga mengepalai administrasi negara mengawasi apakah administrasi negara bekerja sesuai dengan undang-undang (*Rechtaufsicht*) dan mengawasi profesionalisme kinerja administrasi negara (*fachaufsicht*-bukan politis) (Wolfgang Hoffmann-Riem, 2000: 656-658). Karena itu, peranan seorang menteri itu misalnya ganda. Pertama, ia adalah kepala administrasi negara sepanjang kementeriannya memiliki departemen. Kedua, seorang menteri adalah corong dan wakil partai politiknya atau satu kelompok politik dalam persoalan-persoalan pemerintahan (Ammin von Bogdandy, 2000: 115). Lazimnya seorang menteri dibantu oleh beberapa sekretaris negara sebagai deputinya. Mereka umumnya berasal dari parpolnya atau parpol koalisi. Dalam hal ini jabatan sekretaris negara adalah jabatan politik.

Di Jerman secara spesifik administrasi negara sebagai bagian dari eksekutif, menurut definisi negatif, adalah kegiatan non pemerintah, non-legislatif, dan non-yudikatif (Dirk Bruns/' Manfred Moeller, 1993: 9). Dengan kata lain, administrasi negara merupakan aksekutor undang-undang sebagai produk keputusan atas kehendak demokratis dari partai-partai politik, pemilu, parlemen, dan pemerintah. Keputusan pembuatan UU yang bersifat norma hukum umum-abstrak ini dieksekusi oleh administrasi nnegara menjadi keputusan bersifat norma hukum individual-kongkret. Selain keputusan bersifat norma hukum individual-kongkret. Selain itu, administrasi negara melaksanakan tugas sesuai dengan pemerintah, seperti program pemerintah, atau menurut kewenangan yang dimilikinya (Hartmurt Mauner, 2006: 5). Bagi masyarakat, negara tampil terutama dalam sosok administrasi negara.

Berkenaan dengan kedudukan dan fungsinya tersebut, perbuatan administrasi negara di Jerman hanyalah dikendalikan oleh undang-undang dan secara internal dikenalkan oleh, misalnya, *verwaltungsvorschriften/verwaltungsverordnungen/verwaltungsrichtlinien* (petunjuk pelaksanaan teknis administrasi negara) (Gerhard Josef Schmid/Ronald Fischer, 1992: 77). Antara lain lewat UU prosedur administrasi negara, administrasi negara dapat bergerak secara tak kaku dan independen sehingga bisa menyesuaikan diri dengan keadaan, dapat mengakrapi dan melayani publik secara optimal

Berdasarkan kedudukan dan peran yang dijalankannya, di Jerman administrasi negara itu tak beda dengan *outsourcing* (alih daya). Pos administrasi

negara diisi oleh *Beamte* (pegawai negeri) dan *Angestellte/Arbeiter imoeffentlichen Dienst* (pegawai/buruh publik). Laskar abdi negara ini adalah jabatan profesional. Disamping administrasi negara yang berada diwilayah eksekutif, terdapat pula administrasi negara diwilayah legislatif dan yudikatif. Dan keduanya ini bukan aparatur pemerintah, sebagai mana yang diberlakukan di indonesia.

Dalam membandingkan RUU administrasi pemerintahan RI dengan *verwaltungsverfahrensgesetz* (UU prosedur Administrasi Negara) Jerman, pelaku administrasi merupakan satu perbedaan signifikan, dalam pasal 1 RUU Administrasi pemerintahan RI draf XI B Januari 2006 disebutkan, bahwa pelaku RUU Administrasi Pemerintahan adalah instansi pemerintah dan badan/instansi yang diberi kewenangan. Dalam Administrasi Pemerintahan *draf* Oktober 2008, yang disebut sebagai administrasi pemerintah adalah “tatalaksana dalam mengambil tindakan hukum dan/atau tindakan faktual oleh badan atau pejabat pemerintahan. Badan atau pejabat pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan berdasarkan wewenang pemerintahan. Wewenang pemerintahan adalah wewenang diluar kekuasaan legislatif dan yudisial yang diperoleh melalui atribusi atau delegasi “(pasal 1 ayat 1, 2 dan 3). Dari sini dapat dipahami bahwa dalam wilayah eksekutif terdapat penyatuan antara pemerintah dan administrasi negara selaku pelaksanaannya. Ini tentu kontras dengan pelaku UU prosedur Administrasi Negara Jerman. Pelaku atau unsur pelaksanaannya adalah administrasi negara, bukan administrasi pemerintah/pemerintahan. Karena itulah, di Jerman tidak dikenal instansi atau aparat pemerintah. Dalam eksekutif terdapat pemisahan antara pemerintah dengan unsur pelaksanaannya (administrasi negara). Kendati sistem pemerintahannya berbeda, hal yang sama juga berlaku di Belanda (parlementer) dan Amerika Serikat (presidensial)

#### 4. Inggris

##### a. Sejarah Perkembangan Hukum Inggris

Pada hakikatnya, sebuah sistem adalah sebuah unit yang beroperasi dengan batas-batas tertentu. Sistem bisa bersifat mekanis, organis, atau sosial.<sup>107</sup> Sejauh

---

<sup>107</sup> Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Nusamedia, Bandung, 2009, hlm. 6. Dikutip dari Awaluddin, *Hukum Sebagai Suatu Sistem (Perbandingan Sistem Konstitusi Di Negara Inggris Dan Turki)*, Jurnal Aktualita, Vol 6, No. 3, Tahun 2011, hlm 1.



ini diperkirakan bahwa hampir sepertiga dari seluruh kehidupan umat manusia di negara-negara yang memiliki sistem hukum banyak didasarkan pada hukum Inggris.<sup>108</sup> Salah satu ciri khas menonjol dari hukum Inggris ialah hubungannya yang kuat dengan masa lalu. Ikatan-ikatan sejarah ini sebagian besar disebabkan oleh kontinuitas hukumnya yang tak pernah terputus. Sejak 1066, tahun penaklukan Inggris oleh Bangsa Norman ketika pasukan Saxon ditaklukkan di Hastings, hukum Inggris tidak pernah takluk pada pergolakan radikal dan tiba-tiba (seperti yang terjadi di Prancis atau Rusia ). Hukum Inggris juga tidak pernah menerima hukum asing dalam skala besar, atau kodifikasi-kodifikasi besar. Bagian-bagian penting system hukum itu masih mengandalkan undang-undang dan preseden dari abad pertengahan. Yang lebih penting, cara hukum Inggris itu dijalankan masih didasarkan pada tradisi-tradisi yang dihasilkan sepanjang abad pertengahan. Artinya, untuk memahami sistem hukum Inggris sekarang, diperlukan pengetahuan fundamental tentang perkembangannya.<sup>109</sup>

Setelah kekuasaan Romawi mundur, Inggris terbagi menjadi beberapa kerajaan kecil yang sistem hukumnya terdiri dari aturan-aturan setempat yang sebagian besar berasal dari Jerman. Inggris di masa itu bisa dibedakan menjadi tiga kawasan utama yang menerapkan tiga sistem hukum yang agak berbeda antara satu dengan yang lainnya. Yang pertama adalah Hukum Wessex yang berlaku di wilayah selatan dan barat Inggris, yang kedua adalah Hukum Mercia yang berlaku di wilayah bagian tengah Inggris, dan yang ketiga adalah Hukum Denmark yang dipengaruhi Nordic yang diberlakukan di wilayah bagian utara dan timur Inggris.<sup>110</sup> Penaklukan oleh bangsa Norman setelah pertempuran Hastings pada tahun 1066 tidak secara otomatis menyebabkan perubahan pada hukum yang berlaku. Para penakluk itu menahan diri untuk tidak memaksakan hukum adat Norman mereka sendiri kepada penduduk, tetapi mencurahkan banyak tenaga untuk membangun pemerintahan terpusat yang kuat untuk seluruh negeri yang dipersatukan di bawah tahta Inggris.<sup>111</sup> Konsep pembagian kekuasaan yang diatur dengan konstitusi belum lagi dikenal waktu itu, dan kekuasaan legislatif, eksekutif

---

<sup>108</sup>Awaluddin, *Op.Cit.*, hlm. 3.

<sup>109</sup> Michael Bogdan, Pengantar Perbandingan Sistem Hukum, Nusamedia, Bandung, 2010, hlm.124. Dikutip dari Awaluddin, *Hukum Sebagai Suatu Sistem (Perbandingan Sistem Konstitusi Di Negara Inggris Dan Turki)*, Jurnal Aktualita, Vol 6, No. 3, Tahun 2011, hlm 4.

<sup>110</sup>Michael Bogdan, Pengantar Perbandingan Sistem Hukum, Nusamedia, Bandung, 2010, hlm.125. Dikutip dalam *ibid.*,

<sup>111</sup>*Ibid.*,

dan yudikatif semua terkonsentrasi pada Raja dan para penasihatnya, yang merupakan dewan kerajaan, Curia Regis.<sup>112</sup>

Pada abad kedua belas, dewan ini dipecah menjadi sejumlah lembaga, termasuk pengadilan-pengadilan kerajaan (*Royal Courts*) di Westminster (kini menjadi bagian dari London), yang mengurus keadilan atas nama raja dalam persoalan-persoalan seperti hak atas tanah, pemungutan pajak, dan hukuman bagi pelanggaran kejahatan berat. Tak lama kemudian ada tiga pengadilan, yang sampai taraf tertentu memiliki yurisdiksi yang tumpang tindih: *Court of Exchequer*, *Court of King's Bench*, dan *Court of Common Pleas*. Berbagai pengadilan setempat juga masih ada hingga kini, tetapi yurisdiksi pengadilan-pengadilan kerajaan berturut berturut meluas dan akhirnya menggantikan pengadilan-pengadilan tradisional, terutama dikarenakan oleh fakta bahwa pengadilan kerajaan lebih modern dan lebih efektif, sehingga lebih disukai oleh orang-orang yang mengajukan tuntutan hukum.<sup>113</sup>

Hakim-hakim kerajaan adalah "hakim keliling" yang berkelana ke seluruh penjuru negeri untuk memeriksa kasus, tetapi juga mempunyai tempat kedudukan tetap di London selama musim dingin. Karena sering bepergian, hakim-hakim kerajaan menjadi terbiasa dengan berbagai hukum adat, keuntungan dan kerugiannya yang sering mereka perbandingkan dan diskusikan dikalangan mereka ketika saling berjumpa di London. Berangsur-angsur hal ini menimbulkan situasi ketika hakim-hakim kerajaan semakin sering menerapkan aturan hukum yang sama di seluruh negeri, dengan cara demikianlah terbentuk "*Common Law*".<sup>114</sup>

Winterton mendefinisikan "*A legal system may be defined as the legal rules and institutions of a country in the narrow sense ... in the broad sense as the juristic philosophy and techniques shared by a number of nations with broadly similar legal system.*".<sup>115</sup> Pemahaman sistem hukum dalam arti luas dari Winterton ini kemudian dapat menjelaskan klasifikasi sistem hukum dalam tiga kelompok utama keluarga hukum (*legal family*), yaitu *civil law*, *common law* dan

---

<sup>112</sup>*Ibid.*,

<sup>113</sup>*Ibid.* hlm. 5.

<sup>114</sup>*Ibid.*

<sup>115</sup>Winterton dalam Peter De Cruz, *Comparative Law In A Changing World*, (London: cavendish Publishing, 2007), hlm. 3. Dikutip dari Natasya Yunita Sugiastuti, *Formasi/Terjadinya Hubungan Kontraktual Menurut Sistem Hukum Inggris*, Jurnal Hukum PRIORIS, Vol. 4 No. 2, Tahun 2014, hlm. 179.

*socialist law*.<sup>116</sup> Salah satu negara yang termasuk dalam kelompok keluarga hukum *common law* adalah Inggris. Inggris sekarang ini hukumnya memiliki 3 sumber, *common law*, *statute law* dan *the law of the European Community*.<sup>117</sup> Di Inggris sistem hukum didasarkan terutama pada hukum buatan hakim (hukum dikembangkan melalui keputusan oleh hakim terdahulu yang digunakan untuk memutuskan suatu kasus yang sama -disebut "common law").<sup>118</sup>

*The common law* adalah *case law* Atau *judge-made law* yang pada awalnya dikenal sebagai *customary law* atau *informallaw*.<sup>119</sup> Hukum yang dibuat oleh hakim ini dikenal sebagai *common law*, sebagai lawan dari hukum yang berasal dari perundang-undangan. Secara leksikal, pengertian *common law* menurut *Black's Law Dictionary* didefinisikan sebagai berikut: "...as distinguished from statutory law created by the enact ent of legislatures, the common law comprises the body of those principles and rules of action, relating to the government and security of person and property, which derive their authority solely from usage and customs of immemorial antiquity, or from the judgements and decrees of the court recognizing affirming, and enforcing such usage and customs, ... particularly the ancient unwritten of England."<sup>120</sup>

*Common Law* tercipta bukan dengan sarana legislasi, melainkan dibuat oleh pengadilan-pengadilan yang mempergunakan keputusan-keputusan peradilan mereka sebagai preseden. Dalam waktu singkat telah berkembang prinsip bahwa keputusan-keputusan peradilan sebelumnya, yang dibuat dalam keadaan serupa, harus diikuti, artinya, bahwa preseden-preseden harus dihormati (prinsip *stare decisis*). Awalnya prinsip ini tidak dianggap mengikat secara formal, namun lambat-laun menjadi mengikat secara formal diantara abad ketujuh belas dan awal abad kesembilan belas. Ketika tidak ada aturan yang dijadikan undang-undang, prinsip ini menjadi prasyarat bagi setiap system hukum yang ingin melindungi prediktabilitas dan respek terhadap *the rule of law*.<sup>121</sup>

---

<sup>116</sup>Natasya Yunita Sugiasuti, *Op.Cit*, hlm. 179

<sup>117</sup>*Ibid*, hlm 179.

<sup>118</sup>*Ibid*, hlm.175.

<sup>119</sup>Michael H. Whincup, *Contract Law and Practice: The English Legal System with Scottish, Commonwealth and Continental Comparisons*, ed5, (The Netherlands: Kluwer International By, 2006), h. 2. Diakses dari [books.google.com/books?isbn=9041125213](https://books.google.com/books?isbn=9041125213), 21 Juli 2013. Dikutip dari Natasya Yunita Sugiasuti, *Formasi/Terjadinya Hubungan Kontraktual Menurut Sistem Hukum Inggris*, Jurnal Hukum PRIORIS, Vol. 4 No. 2, Tahun 2014, hlm. 179.

<sup>120</sup>Henry Campbell Black, *Law Dictionary*, sixth Edition, centennial Edition (1891-1991), (ST. Paul Minn: West Publishing Co., 1990), h. 276. Diakses dari [books.google.com/books?isbn=0963010603](https://books.google.com/books?isbn=0963010603), 3 Agustus 2013. Dikutip dari Natasya Yunita Sugiasuti, *Formasi/Terjadinya Hubungan Kontraktual Menurut Sistem Hukum Inggris*, Jurnal Hukum PRIORIS, Vol. 4 No. 2, Tahun 2014, hlm. 179.

<sup>121</sup>Awaluddin, *Op. Cit*, hlm 5.

Prinsip *stare decisis*, yang sampai sekarang masih menjadi tulang punggung hukum Inggris, tidak pernah diundang-undangkan, tetapi dikembangkan dengan praktik di pengadilan-pengadilan, yang bahkan bisa memutuskan untuk memodifikasinya.<sup>122</sup> Namun, ketiadaan konstitusi tertulis yang terkodifikasi tersebut tidak lantas menyimpulkan bahwa Inggris tidak memiliki konstitusi.<sup>123</sup> Maka, *House of Lords*, yang merupakan pengadilan tertinggi Inggris, mengumumkan pada 1966 bahwa lembaga itu tidak lagi terikat secara formal oleh preseden-presedennya.<sup>124</sup>

b. Komposisi Dan Kewenangan Parlemen Inggris

*United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* memiliki jumlah penduduk sebanyak 60.501.000 jiwa berdasarkan perkiraan penduduk pada tahun 2006, dengan luas wilayah 242.459 Km<sup>2</sup>.<sup>125</sup> Inggris tidak memiliki UUD dalam satu dokumen khusus akan tetapi Kedutaan Inggris mengeluarkan dokumen resmi yang memberikan penjelasan tentang sistem pemerintahan dan struktur ketatanegaraan Inggris.<sup>126</sup> Inggris adalah Negara monarki konstitusional yang berbentuk kesatuan. Dalam dokumen tersebut diatur bahwa Parlemen Inggris<sup>127</sup> terdiri dari 2 (dua) kamar yaitu *House of Commons* dan *House of Lords*.<sup>128</sup> Model ini pada hakikatnya mengidealkan adanya dua lembaga yang bermain di dalam lembaga perwakilan. Doktrin ini berasal dari pandangan lama yang dikembangkan oleh Aristoteles dan Polybius yang mengargumentasikan bahwa pemerintahan

---

<sup>122</sup>*Ibid.*, hlm. 6.

<sup>123</sup>Lihat pengertian konstitusi yang dikemukakan oleh Adam Tomkins, “*notwithstanding its allegedly unwritten nature, much (indeed, nearly all) of the [English] constitution is written, somewhere*” menunjukkan bahwa konstitusi Inggris tersebar ke sejumlah sumber seperti The Magna Carta, the Bill of Rights of 1689, the Parliament Acts of 1911 and 1949, the Human Rights Act of 1998. Titon Slamet Kurnia, *Konstitusi HAM: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 & Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia* (Pusat Pelajar 2014) 11. Dikutip dari Ninon Melatyugra dan Titon Slamet Kurnia, *Perjanjian Internasional Dalam Hukum Nasional: Perbandingan Praktik Negara Indonesia, Inggris, Dan Afrika Selatan*, *Jurnal Refleksi Hukum*, Vol. 2 No. 2, April 2018, hlm. 197

<sup>124</sup>Awaluddin, *Op.Cit.*, hlm 6.

<sup>125</sup>*Encyclopedia Britannica 2008 Ultimate DVD*. Dikutip dari Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Perlemen Dengan Sistem Multikameral : Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, UI-Press, Jakarta, 2010, hlm 208.

<sup>126</sup> *United Kingdom*, “*Constitution*”, <http://www.ocfrc.unibc.ch/law/icl/>. Dinyatakan bahwa “*Information Source : This document is not a written Constitution (cf. Section 1), but rather a compilation of information material originally provided by the British Embassy for purpose of publication.*” Dikutip dari Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Perlemen Dengan Sistem Multikameral : Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, UI-Press, Jakarta, 2010, hlm 208.

<sup>127</sup>*Ibid.*, Section 31 (3) mengutar sebagai berikut: “*Three elements make up Parliament – the Queen, the House of Lords and the elected House of Commons. The agreement of all three is normally required for legislation. As there are no legal restraints imposed by a written constitution, Parliament can make or change any law. It can even prolong its own life beyond the normal period without consulting the electorate. In practice, however, Parliament does not assert its supremacy in this way.*” Dikutip dari Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Perlemen Dengan Sistem Multikameral : Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, UI-Press, Jakarta, 2010, hlm 208.

<sup>128</sup>*Ibid.*, Section 20 (4).

yang baik adalah gabungan antara prinsip demokrasi dan oligarkhi. Kemudian, Jeremy Bentham-lah yang paling awal mengeluarkan istilah bikameral tersebut.<sup>129</sup>

Sistem parlemen *bicameral* merupakan suatu sistem parlemen yang terdiri dari dua kamar, di mana dalam sistem parlemen *bicameral* dikenal adanya kamar pertama dan kamar kedua. Kamar Pertama (*first chamber*) biasanya disebut sebagai Majelis Rendah (*lower house*) atau *house representative/ house of common*, biasa juga kita sebut sebagai lembaga DPR. Kemudian, kamar kedua (*second chamber*) disebut dengan Majelis Tinggi (*upper house*) atau *house of lord*, yang biasa disebut dengan *senate* (senat) atau DPD.<sup>130</sup>

Kedua kamar tersebut di atas merupakan lembaga parlemen yang berasal dari keterwakilan yang berbeda, di mana Majelis Rendah (*lower house*) merupakan perwakilan dari unsur partai politik sebagai pemegang mandate kedaulatan rakyat. Sedangkan politik sebagai Majelis Tinggi (*upper house*) pada umumnya merupakan lembaga perwakilan yang mewakili kepentingan daerah yang sifatnya kewilayahan. Biasanya kamar ini berasal dari unsur perscorangan atau non parpol.<sup>131</sup>

Di Inggris, Kekuasaan legislatif berada di tangan parlementer atau biasa disebut *House Of Commons* dan *House of Lords*.<sup>132</sup> Berdasarkan pendapat Irving Stevens, pada awalnya *the House Lords* mempresentasikan kelompok para raja yang mayoritas merupakan pejabat tinggi militer dan kelompok lainnya yang juga merupakan orang kepercayaan raja. Ketika kemudian proses demokratisasi menguat, maka tumbuhlah kelas sosial baru, yakni kelas menengah yang membawa ide-ide untuk melakukan control terhadap parlemen dan membuat representasi rakyat semakin lebar dan menguat.<sup>133</sup> Dari hal inilah lahir konsep kamar kedua, atau *lower house*. The House of Lords merupakan *Upper house* dari *Parliament of the UK* yang beranggotakan 730 anggota (lihat tabel). *The House of Lords* adalah *unelected body* yang terdiri dari dua *archbishops* dan 24 orang

---

<sup>129</sup> Robert L. Maddex, *Constitutional Concept, Congressional Quarterly*, Washington D.C, 1996, hlm 28. Dikutip dari Zainal Arifin Mochtar dan Saldi Isra, *Parlemen Dua Kamar Analisis Perbandingan Menuju Sistem Bikameral Efektif*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2018, hlm 43.

<sup>130</sup> Zainal Arifin Mochtar dan Saldi Isra, *Op.Cit*, hlm 44.

<sup>131</sup> *Ibid*, hlm. 44.

<sup>132</sup> Awaluddin, *Hukum Sebagai Suatu Sistem (Perbandingan Sistem Konstitusi Di Negara Inggris Dan Turki)*, Jurnal Aktualita, Vol 6, No. 3, Tahun 2011, hlm 6.

<sup>133</sup> Irving Steven (1996), *Constitutional and Administrative Law, Third edition, Pitman Publishing, London. And see also Inter-Parliamentary Union (1986), Parliament of the World, A Comparative Reference Compendium, Second Edition, Vol. I, Gower Publishing Company Limited, England.* Dikutip dari Zainal Arifin Mochtar dan Saldi Isra, *Parlemen Dua Kamar Analisis Perbandingan Menuju Sistem Bikameral Efektif*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2018, hlm 56.

*bishops* yang merupakan pendiri dari *church of England (Lord Spiritual)* dan 706 anggota “*Lords Temporal*”.<sup>134</sup>

**Komposisi *House of Lords***<sup>135</sup>  
(*Komposisi 1 February 2006*)

<i>No</i>	<i>Party</i>	<i>Life Peers</i>	<i>Hereditary Elected by Party</i>	<i>Hereditary Elected Office Holders</i>	<i>Hereditary Royal Office Holders</i>	<i>Bishops</i>	<i>Total</i>
1	<i>Coservative</i>	156	40	9			205
2	<i>Labour</i>	202	2	2			206
3	<i>Lib Dem</i>	69	3	2			74
4	<i>Crossbench</i>	160	28	2	2		192
5	<i>Archbishop and Bishop</i>					26	26
6	<i>Others</i>	10	2				12
	<b>Total</b>	<b>597</b>	<b>75</b>	<b>15</b>	<b>2</b>	<b>26</b>	<b>715</b>

Sebagai kamar kedua, *House of Lords* memainkan peran sangat penting dalam “*revising legislation and keeping a check on government by scrutinizing its activities*”.<sup>136</sup> Perihal legislasi, fungsi *House of Lords* sama dengan *House of Commons*. Keseluruhan rancangan undang-undang harus melalui kedua kamar tersebut sebelum menjadi Acts, dan perihal inisiasinya dapat dimulai melalui salah satu kamar. Biasanya pandangan dari the Lords dipersyaratkan sebelum UU dari Parliament dapat diterima The Lords kemudian dapat mengamandemen semua rancangan UU, kecuali “*Bills to raise taxation, long seen as the responsibility of the Commons*”. Perubahan tersebut haruslah mendapatkan persetujuan dari kedua kamar. Karenanya, kedua kamar tersebut memiliki peran sama di dalam

<sup>134</sup>*Ibid.* hlm 57.

<sup>135</sup> Saldi Isra, 2006, *The Role of The Second Chamber In the UK and Indonesia*, Academic Essay dalam Short Course “*What Democracy Means*” di University of Birmingham UK (Januari-April 2006), diselenggarakan oleh Chevening Fellowship, UK. Dikutip dari Zainal Arifin Mochtar dan Saldi Isra, *Parlemen Dua Kamar Analisis Perbandingan Mrnuju Sistem Bikameral Efektif*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2018, hlm 57.

<sup>136</sup> Terbitan berkala *House of Lords, The work of the House of Lords: Its Role, Functions, and Powers*, Februari 2006. Dikutip dari Zainal Arifin Mochtar dan Saldi Isra, *Parlemen Dua Kamar Analisis Perbandingan Mrnuju Sistem Bikameral Efektif*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2018, hlm 57

perubahan rancangan undang-undang dan menghabiskan hampir dua pertiga waktunya dalam tugas merevisi legislasi tersebut.<sup>137</sup>

Analisis mengenai bentuk Bikameral negara Inggris dapat diruntun berdasarkan kewenangan formal yang dimiliki masing-masing kamar antara lain:<sup>138</sup>

c. Palemen di Inggris

1) Struktur Parlemen

a) Kewenangan Formal *House of Commons* dan *House of Lord*

Kewenangan formal yang dimiliki oleh kedua kamar dalam Parlemen<sup>139</sup>, yaitu:

- i) Membentuk *joint committee* untuk membahas perkembangan *European Community*;<sup>140</sup>
- ii) Secara umum UU disetujui oleh kedua kamar.<sup>141</sup>

2) *House of Commons*

Kewenangan Formal *House of Commons* adalah:

- a) Memaksa pemerintah berhenti dengan mengeluarkan *vote of no-confidence*;<sup>142</sup>
- b) Meneliti pengeluaran negara, dalam kaitannya dengan RUU Keuangan (*Finance Act*);<sup>143</sup>
- c) Debat *Joint Committee* tentang usulan legislatif dari *European Community* dilakukan di *House of Commons*.<sup>144</sup>
- d) Sebagian besar menteri merupakan anggota *House of Commons*.<sup>145</sup>

3) *House of Lords*

---

<sup>137</sup> *Ibid.*, hlm. 58.

<sup>138</sup> Fatmawati, *Op.Cit.*, hlm. 209.,

<sup>139</sup> *United Kingdom*, "Constitution", <http://www.ocfre.unibc.ch/law/icl/>. Dinyatakan bahwa "Information Source : This document is not a written Constitution (cf. Section 31) mengatur sebagai berikut: "...Parliament can make or change any law. It can even prolog its own life beyond the normal period without consulting the electorate...". Dikutip dari Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Perlemen Dengan Sistem Multikameral : Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, UI-Press, Jakarta, 2010, hlm 209.

<sup>140</sup> *Ibid.*, Section 39.

<sup>141</sup> *Ibid.*, Section 35 (5) mengatur sebagai berikut "Bills must normally be passed by both Houses. They must then receive the Royal Assent before becoming Acts. In practice this is a formality." Dikutip dari Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Perlemen Dengan Sistem Multikameral : Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, UI-Press, Jakarta, 2010, hlm 209.

<sup>142</sup> Lihat *Ibid.*, Section 20 (4)

<sup>143</sup> *Ibid.*, Section 38

<sup>144</sup> Lihat *Ibid.*, Section 39

<sup>145</sup> *Ibid.*, Section 42 ayat (1) mengatur sbagai berikut: "The Prime Minister is appointed by this Queen, and all other ministers are appointed by the Queen on the recommendation of the Prime Minister. Most ministers are members of the Commons, although the Government is also fully represented by ministers in the Lords. The Lord Chancellor is always a member of the House of Lords." Dikutip dari Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Perlemen Dengan Sistem Multikameral : Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, UI-Press, Jakarta, 2010, hlm 209.

Kewenangan Formal *House of Lords* adalah:

- a) *House of Lord* berwenang menunda diundangkannya sebuah UU;<sup>146</sup>
  - b) Mengkritik dan meminta penjelasan dari pemerintah tentang kebijakan pemerintah;<sup>147</sup>
  - c) Anggota *House of Lord* dapat diangkat menjadi menteri;<sup>148</sup>
  - d) Menjadi pengadilan banding terakhir bagi semua kasus, baik pidana maupun perdata.<sup>149</sup>
- d. Mekanisme Hubungan *House of Commons* dan *House of Lords* dalam Pembentukan Undang-undang.

Mekanisme hubungan *House of Commons* dan *House of Lords* dalam pembentukan UU, adalah bahwa RUU pertama kali diajukan dan dibaca oleh *House of Commons*, didiskusikan, selanjutnya secara formalitas, RUU harus disetujui oleh kedua kamar, kemudian diajukan ke Kerajaan untuk mendapatkan persetujuan.<sup>150</sup> *House of Lords* tidak memiliki kewenangan menolak, hanya dapat menunda selama 1 tahun RUU Non Finansial yang diajukan kepadanya oleh *House of Commons*,<sup>151</sup> dan menunda RUU Finansial selama 1 bulan.<sup>152</sup>

- e. Kekhasan Berkaitan Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen

Beberapa hal yang merupakan perbedaan dan menjadi kekhasan yang berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen Inggris yaitu:<sup>153</sup>

- 1) Parlemen terdiri dari Ratu, Kamar Pertama, dan Kamar Kedua.

---

<sup>146</sup>Lihat *Ibid.*, Section 20 (4).Penundaan tersebut selama 1 tahun. Lihat Samuel C. Patterson, dan Anthony Mughan, eds, *Senates.... Op. Cit.*, hlm. 25. Dikutip dari Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Perlemen Dengan Sistem Multikameral : Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, UI-Press, Jakarta, 2010, hlm 209.

<sup>147</sup>*Ibid.*, Section 37.

<sup>148</sup>Lihat *Ibid.*, Section 42 ayat (1).

<sup>149</sup>Lihat *Ibid.*, Section 48 untuk Pengadilan Pidana, dan Section 49 untuk Pengadilan Perdata.

<sup>150</sup>*United Kingdom*, "Constitution", <http://www.oxfre.unibe.ch/law/icj/>, loc cit., Section 35 mengatur sebagai berikut: "(1) Bills: Drafts laws take the form of parliamentary Bills. Most are public Bills involving measures relating to public policy. Private Bills deal with matters of individual, corporate or local interest. Proposals for legislative changes are sometimes set out in government 'White Papers'. Consultation papers, sometimes called 'Greer.Papers', set out government proposals which are still taking shape and seek comments from the public.

(2) A draft law is given a first reading in the House of Commons without debate; this is followed by a thorough debate on general principles at second reading. It is then given detailed consideration, clause by clause, by a Commons committee before report stage in the whole House, and a third and final reading.

(3) Bills must normally be passed by both Houses. They must then receive the Royal Assent before becoming Acts. In practice this is a formality." Dikutip dari Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Perlemen Dengan Sistem Multikameral : Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, UI-Press, Jakarta, 2010, hlm 209.

<sup>151</sup>Rod Hagus dan Marlin Harrop, *Comparative Government and Politics: an Introduction*, 5<sup>th</sup> ed., (Great Britain: Antony Rowc Ltd., 2001), hal. 221. Dikutip dari Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Perlemen Dengan Sistem Multikameral : Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, UI-Press, Jakarta, 2010, hlm 210.

<sup>152</sup>Lihat Lijphart, *Democracies....* Dikutip dari Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Perlemen Dengan Sistem Multikameral : Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, UI-Press, Jakarta, 2010, hlm 210.

<sup>153</sup>Fatmawati, *Struktur dan Fungsi.... Op. Cit.*, hlm 210.



- 2) Kamar Kedua diangkat untuk mewakili golongan bangsawan dan uskup, dengan jumlah anggota yang hampir sama banyak dengan kamar pertama.
  - 3) RUU diajukan dan dibahas pertama kali di Kamar Pertama
  - 4) Kamar Kedua tidak memiliki kewenangan menolak, hanya dapat menunda selama 1 tahun RUU Non Finansial yang diajukan kepadanya oleh Kamar Pertama.
- f. Persamaan dan Perbedaan Sistem Pemerintahan Inggris dengan Indonesia
- 1) Persamaan
    - a) Lembaga legislatif kedua negara menganut sistem bikameral (dua kamar) yaitu di Indonesia disebut MPR (DPR dan DPD) dan di Inggris disebut (*House of Lords dan House of Commons*)
    - b) Keduanya menganut sistem multipartai
  - 2) Perbedaan
    - a) Inggris menganut sistem pemerintahan parlementer sedangkan Indonesia menganut sistem presidensial.
    - b) Inggris tidak memiliki konstitusi tunggal dan tertulis, sedangkan Indonesia memiliki Konstitusi tunggal dan tertulis dalam UUD 1945.
    - c) Dalam pemerintahan Inggris menteri-menteri dalam kabinet bertanggung jawab kepada parlemen sedangkan menteri dalam kabinet pada pemerintahan Indonesia bertanggung jawab kepada eksekutif dalam hal ini adalah presiden.

## 5. Perancis

Negara Prancis saat ini (terkenal dengan istilah Republik Kelima) merupakan sebuah negara Republik dan berbentuk negara kesatuan. Prancis menganut sistem pemerintahan semi presidensial. Disebut semi presidensial karena dalam menjalankan roda pemerintahan, Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan dibantu oleh seorang Perdana Menteri. Hal ini berbeda dengan sistem pemerintahan yang presidensial secara murni dimana Presiden hanya menjalankan pemerintahan seorang diri dengan hanya dibantu kabinet.<sup>154</sup>

Studi Robert Elgie menemukan bahwa negara yang dianggap pertama kali mengadopsi sistem semi-presidensialisme dalam konstitusinya adalah Finlandia, pada

---

<sup>154</sup> Elva Imeldatur Rohmah, *Perbandingan Sistem Pemerintahan Indonesia Iran dan Perancis*, Jurnal Ummul Qura, Vol. XIII No. 1, Maret 2019, hlm.128.

tanggal 17 Juli 1919. Setelah Finlandia, negara kedua yang mengadopsi sistem ini adalah Republik Weimar di Jerman. Pada era tahun 1960an, terdapat lima negara yang dengan konstitusi semi-presidensialisme. Adopsi sistem semi-presidensialisme mencapai puncak penyebarannya pada era 1990 seiring dengan gelombang demokratisasi. Antara tahun 1990 hingga 1992 saja, terdapat 29 negara yang mengadopsi konstitusi semi-presidensialisme.<sup>155</sup>

Kemunculan semi-presidensialisme Prancis diawali dengan pergolakan di Aljazair pada tanggal 13 Mei 1958. Pergolakan ini menghantarkan kejatuhan pemerintahan terakhir dari Republik Keempat yang dipimpin oleh Perdana Menteri Pierre Pflimlin. Jenderal de Gaulle dipanggil dari pembuangannya oleh Presiden Rene Coty. Pada tanggal 1 Juni 1958, Dewan Nasional menunjuknya untuk berkuasa penuh untuk enam bulan. De Gaulle kemudian berinisiatif merumuskan sebuah Konstitusi baru yang meletakkan modus operandi baru bagi desain institusional kepolitikan Prancis. Pada tanggal 28 September 1958, Konstitusi Republik Kelima diadopsi oleh referendum yang memberikan kekuasaan yang lebih luas kepada Presiden. Pada tanggal 21 Desember 1958 de Gaulle dipilih sebagai presiden oleh *a college deputies*, senator dan perwakilan lokal yang terpilih.<sup>156</sup>

Republik Kelima yang dibangun berdasarkan Konstitusi 1958 memperkuat kekuasaan eksekutif (presiden dan pemerintah) dan menjamin setiap legislator memiliki posisi mayoritas yang jelas, sehingga dengan itu instabilitas dapat diakhiri. Kecuali beberapa kritik dari kubu kiri, Republik Kelima ini relatif diterima secara luas oleh berbagai spektrum politik di Prancis. Penerimaan ini didasarkan dari kenyataan bahwa pada dasarnya, Gaullisme yang menginspirasi Republik Kelima ini dipahami bukan sebagai ideologi melainkan lebih sebagai metode bertindak yang didasarkan pada nasional di atas kepentingan ideologi serta kebutuhan agar kepala negara berada di atas segala golongan dan mendapatkan legitimasinya berdasarkan kedaulatan rakyat. Poin terakhir ini yang kemudian juga mendorong De Gaulle mengajukan sebuah reformasi kunci terhadap Konstitusi 1958: pemilihan presiden melalui pemilu langsung yang diberlakukan melalui amandemen Konstitusi di tahun 1962.<sup>157</sup>

---

<sup>155</sup> Robert Elgie, *Semi-presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice*, dalam Robert Elgie, Sophie Moestrup dan Yu-Shan Wo, *Semi-Presidentialism and Democratization*, (Pelgrave, MacMillan: New York, 2011), hlm. 8-9. Dikutip dari Robertus Robet, *Pengalaman Sistem Semi Presidensialisme Prancis: Sebuah Pertimbangan untuk Indonesia*, *Law Review*, Vol. XII No. 3. Maret 2013, hlm. 433.

<sup>156</sup>*Ibid.*

<sup>157</sup>*Ibid.*, hlm. 433-434.

Seluruh kekuasaan yang ada dalam negara berada di tangan raja sebelum dikenalnya pemisahan kekuasaan dalam negara. Pemisahan kekuasaan harus dilakukan karena sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Montesquieu, bahwa bila kekuasaan legislatif dan eksekutif dipegang oleh satu orang atau oleh sebuah badan, maka tidak akan ada kebebasan karena warga Negara akan khawatir jika raja atau senat yang membuat UU bersifat tirani maka UU akan dilaksanakan secara tirani.<sup>158</sup>

Monarki absolut tersebut terjadi di seluruh eropa dan mulai berakhir setelah perang berkepanjangan menyebabkan kerajaan menjadi bangkrut dan membutuhkan dana bagi pembiayaan perang. Cara yang ditempuh untuk memperoleh dana adalah dengan menarik pajak yang tinggi dari masyarakat dan meminta bantuan keuangan pada para bangsawan di negaranya.<sup>159</sup>

Dipandang dari perspektif sejarah pertumbuhan negara, sesungguhnya monarki absolut telah berhasil memantapkan integrasi horizontal, yaitu membuat Prancis sebagai negara nasion yang tidak hanya merupakan unit geopolitik tetapi berdasarkan sejarahnya telah mempunyai identitas sendiri. Perlu ditambahkan bahwa monarki absolut dengan politik sentralisasinya meningkatkan integrasi vertikal lewat birokrasi kerajaan, mendomestikasi bangsawan untuk mencegah otonomi yang berlebihan di daerah mereka, infeodalisasi kaum borjuis serta aristokrasi bertanah. Terciptalah kekompakkan teritorialitas, penduduk dan satu orde politik.<sup>160</sup>

Raja Louis XIV terkenal akan ucapannya "*L'etat c'est moi*" (negara adalah saya), yang merupakan suatu semboyan abadi yang melukiskan seorang raja absolut paling berhasil di kawasan Eropa pada saat itu. Kekuasaan absolutisme dengan sentralisasi yang kuat diterapkan oleh Raja Louis XIV di Prancis. Hal ini menyebabkan munculnya gerakan-gerakan yang menentang kedudukan raja.

Di samping itu golongan aristokrasi dan borjuis merasa tidak puas karena sama sekali tidak diberi tanggung jawab politik, maka dengan jatuhnya monarki, golongan itulah memegang peranan penting dalam lembaga-lembaga perwakilan baru yang dibentuk.<sup>161</sup>

---

<sup>158</sup> Montesquieu, *L'Esprit des Lois, atau The Spirit of Laws, trans. by Thomas Nugent tahun 1752, rev. by J.V. Prichard, (London: G. Bell and Sons, Ltd., 1914), hlm. 153-154. "When the legislative and executive powers are united in the same person, or in the same body of magistrates, there can be no liberty; because apprehensions may arise, lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to execute them in a tyrannical manner."*

<sup>159</sup> Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral, Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta, 2010, hlm. 29.

<sup>160</sup> Sartono Kartodirdjo, *Berbagai Perspektif dalam Studi Revolusi Prancis dan Revolusi Indonesia*, Archipel Vol.57, 1999, hlm. 12.

<sup>161</sup> *Ibid.*

Dalam krisis politik dan ekonomi, golongan revolusioner liberal dengan dukungan massa rakyat Paris dan kota-kota menguasai perwakilan (*Assemblée nationale*) dan barisan rakyat, sehingga sistem pemerintahan kerajaan tidak berdaya lagi mengatasi gejolak umum. Faktanya ialah bahwa revolusi sosial menumbangkan struktur kekuasaan rezim lama.<sup>162</sup> Pemerintah Prancis yang bangkrut pada tahun 1789 terpaksa memanggil kembali *Estates-General* yang tidak pernah bersidang lagi sejak tahun 1614.<sup>163</sup>

Pada mulanya *Estates General* (istilah ini baru dikenal setelah abad 18, dimana istilah yang digunakan sebelumnya adalah *orders/class*) terdiri dari 3 *orders* yaitu pendeta (*clergy*), bangsawan (*nobles*) dan selain keduanya. Keanggotaan pendeta dan bangsawan adalah 95% dari seluruh anggota *Estates General*, yang menimbulkan ratusan petisi yang diajukan kepada raja agar jumlah golongan ketiga diperbanyak dan mekanisme pemungutan suara didasarkan pada *one man one vote*, dan penambahan jumlah anggota disetujui oleh raja akan tetapi mengenai mekanisme pemungutan suara diserahkan pada tata tertib internal *Estates General*, yang ternyata tidak memperoleh kesepakatan dan akhirnya kamar ketiga mengumumkan membentuk *National Assembly* yang sekarang dikenal sebagai Kamar Pertama pada Negara Prancis.<sup>164</sup>

#### 1) Komposisi Keanggotaan Parlemen Prancis

Prancis menganut sistem parlemen *bicameral*. Sistem parlemen *bicameral* merupakan suatu sistem parlemen yang terdiri dari dua kamar, di mana dalam sistem parlemen *bicameral* dikenal adanya kamar pertama dan kamar kedua. Kamar pertama (*first chamber*) biasanya disebut sebagai Majelis Rendah (*lower house*) atau *house representative/house of common*, biasa juga kita sebut sebagai lembaga DPR. Kemudian, kamar kedua (*second chamber*) disebut dengan Majelis Tinggi (*upper house*) atau *house of lord*, yang biasa disebut dengan *senate* (senat) atau DPD.<sup>165</sup>

Dalam sistem parlemen bikameral, parlemen memiliki dua majelis yang melaksanakan semua fungsi parlemen, baik fungsi pengawasan maupun fungsi legislasi. Dalam sistem bikameral ini terdapat upaya dekonsentrasi kekuasaan dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah dan pembuatan undang-undang dengan

---

<sup>162</sup>*Ibid.*

<sup>163</sup> Fatmawati, *Op. Cit.*, hlm. 30.

<sup>164</sup>*Ibid.*

<sup>165</sup> Zainal Arifin Mochtar dan Saldi Isra, *Parlemen Dua Kamar, Analisis Perbandingan Menuju Sistem Bikameral Efektif*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2018, hlm. 44.

membentuk dua majelis, yang biasanya terdiri dari Majelis Rendah (*Lower House*) dan Majelis Tinggi (*Upper House*). Kedua majelis tersebut memiliki kedudukan yang sederajat, tidak ada yang lebih tinggi atau lebih rendah. Perbedaannya terletak pada keanggotaan dan kewenangan sebagai wujud pembagian tugas dari masing-masing majelis.<sup>166</sup> Namun dalam praktiknya, meskipun sebuah parlemen terdiri dari dua kamar, kewenangan untuk membentuk undang-undang hanya ada pada salah satu kamar, atau jika kedua kamar mempunyai kewenangan untuk membentuk undang-undang maka terdapat perbedaan kategori undang-undang.<sup>167</sup>

Parlemen Prancis terdiri dari dua kamar yaitu Majelis Nasional (*National Assembly*) dan Senat (*Senate*). Senat Prancis merupakan senat yang sedang mencari identitasnya. Mewarisi suatu sejarah yang panjang dan bertentangan, terlihat mengisi kehidupan barunya pada tahun 1958 pada masa Konstitusi Republik Prancis Kelima. Senat telah lama menjadi bagian lanskap politik Perancis meskipun peranan dan karakter politik secara substansi bervariasi melewati waktu. Bikameralisme pertama kali timbul di Prancis pada tahun 1795 sebagai hasil dari ekscs *single house/unicameral* dan kelelahan terhadap revolusi 1789 pada saat-saat terakhirnya.<sup>168</sup>

Anggota Majelis Nasional terdiri dari 577 anggota. Sedangkan dalam Senat terdiri dari setidaknya 321 anggota. Anggota dari Majelis Nasional (badan legislatif utama) dipilih secara langsung setiap 5 tahun sekali. Sedangkan senator dipilih secara tidak langsung melalui satu mekanisme dimana pada setiap departemen didirikan seperti semacam kantor pemilihan umum.<sup>169</sup>

Senat yang berada dalam konstitusi negara kesatuan ini mempunyai anggota 321 orang dengan masa jabatan Sembilan tahun, di mana sepertiganya dipilih secara tidak langsung setiap tiga tahun senator-senator dipilih dengan *electoral college* yang dipilih secara populer di setiap departemen/bagian, jumlah kursi berdasarkan populasi, pemilihan dengan mayoritas di departemen-departemen/bagian-bagian dengan empat senator atau kurang dengan perwakilan proporsional di departemen-departemen/bagian-bagian dengan lima atau lebih senator-senator.<sup>170</sup>

Senat berisi 321 kursi; 304 dari mereka diberikan kepada bagian-bagian (296 di Metropolitan Prancis, dan 8 di luar negeri); dan 3 untuk teritori luar negeri

---

<sup>166</sup>Ni' matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Transaksi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 99.

<sup>167</sup>Fatmawati, *Op. Cit.*, hlm. 21.

<sup>168</sup>Reni Dwi Pumomowati, *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 73.

<sup>169</sup>Elva Imeldatur Rohmah, *Op. Cit.* hlm. 129.

<sup>170</sup>Reni Dwi Pumomowati, *Op. Cit.*, hlm. 73.

(Caledoni, Polynesia, dan Pulau Wallis); 2 untuk komunitas dengan kedudukan special (Mayotte dan Saint-Pierre-et-Miquelon); dan 12 disediakan untuk rakyat Perancis yang hidup di luar Perancis.<sup>171</sup>

2) Kewenangan *National Assembly* dan *Senate*

1) *National Assembly*

Kewenangan formal *National Assembly* yang diatur dalam *Constitution of France Republic* adalah sebagai berikut:<sup>172</sup>

- a) Meminta pertanggungjawaban pemerintah dan menyetujui *motion of censure*, dengan persetujuan mayoritas anggota.
- b) Memberikan referensi kepada *Constitutional Council*, bahwa perjanjian internasional bertentangan dengan UUD.
- c) Ketua *National Assembly* memilih 3 orang anggota *Constitutional Council*.
- d) Memilih 1 orang warga Negara Prancis, untuk menjadi hakim pada Mahkamah Agung (*High Council Judiciary*).
- e) RUU tentang Keuangan dan RUU tentang Jaminan Sosial untuk pertama kali, harus diajukan ke *National Assembly*.

2) *Senate*

Kewenangan formal *Senate* yang diatur dalam *Constitutional of France Republic* adalah sebagai berikut:<sup>173</sup>

- a) Memberikan persetujuan terhadap kebijakan umum pemerintah jika diminta oleh Perdana Menteri.
- b) Memberikan referensi kepada *Constitutional Council*, bahwa perjanjian internasional bertentangan dengan UUD.
- c) Ketua *Senate* memilih 3 orang anggota *Constitutional Council*.
- d) Memilih 1 orang warga Negara Prancis, untuk menjadi hakim pada Mahkamah Agung (*High Council Judiciary*).
- e) RUU berkaitan dengan organisasi wilayah dan RUU tentang lembaga yang mewakili bangsa Prancis yang berdiam di luar Prancis, diajukan pertama kali ke *Senate*.

Kekuasaan Senat Perancis, negara kesatuan yang bersistem semi presidensial ini, secara umum subordinat di bawah *National Assembly (lower*

---

<sup>171</sup> *Ibid.*, hlm. 74.

<sup>172</sup> Fatmawati, *Op. Cit.*, hlm. 162.

<sup>173</sup> *Ibid.*

*house*), tetapi agak sedikit lebih besar dalam memberi pengaruh yang berkenaan dengan UU Organik dan RUU finansial, Senat boleh mengusulkan RUU atau mengusulkan amandemen, tetapi putusan akhir tetap ada pada *National Assembly* (*lower house*). Senat dapat mengadakan/memimpin investigasi dan terikat dalam kesalahan/kealalaian, akan tetapi tidak dapat memecat pemerintah.<sup>174</sup> Kewenangan Senatpun juga dibatasi. Dalam artian, ketika terjadi ketidaksepahaman antara dua lembaga legislatif ini, maka keputusan final tetaplah menjadi kewenangan Majelis Nasional<sup>175</sup>

Kekuasaan Senat hampir sama dengan kekuasaan *National Assembly* yang dalam konstitusi disebut secara bersama-sama dengan istilah Parlemen, yaitu membahas dan memberikan persetujuan perundang-undangan dan melakukan supervisi terhadap kebijakan pemerintah dilakukan melalui pembahasan pernyataan pemerintah, pertanyaan yang harus dijawab secara lisan atau tertulis, dan pembentukan *committee* untuk penyelidikan khusus.<sup>176</sup>

Anggota parlemen dan pemerintah memiliki hak untuk mengamandemen rancangan undang-undang. Namun pemerintah dapat menolak adanya amandemen terhadap rancangan undang-undang yang belum disampaikan kepada *committee*. Jika ada pernyataan penolakan tersebut, Senat dan *National Assembly* mengadakan pemungutan suara dengan suara tunggal terhadap rancangan secara keseluruhan atau sebagian dengan perubahan yang diajukan.<sup>177</sup>

Rancangan dinyatakan berhasil apabila telah melewati Senat dan *National Assembly* membahasnya, Perdana Menteri mengajukan sebuah pertemuan *joint committee* dengan jumlah yang sama dari anggota masing-masing, untuk membahas lebih lanjut rancangan undang-undang tersebut. Pembahasan dalam *joint committee* tidak dapat melakukan perubahan atas rancangan tanpa persetujuan pemerintah.<sup>178</sup>

Senat dan *National Assembly* juga memiliki kekuasaan untuk mengawasi dan mengevaluasi pemerintah. Pemerintah bertanggungjawab kepada Parlemen. Pemerintah, setelah melakukan pertemuan Dewan Menteri, Perdana Menteri membuat program pemerintah dalam bentuk pernyataan kebijakan umum untuk

---

<sup>174</sup> Ryan Kharisma Akbar, Skripsi: *Perbandingan Sistem Lembaga Perwakilan Bikameral Indonesia dan Perancis*, Yogyakarta: UII, 2018, hlm. 56.

<sup>175</sup> Elva Imeldatur Rohmah, *Op. Cit.* hlm. 129.

<sup>176</sup> Muchammad Ali Safa'at, *Parlemen Bikameral*, UB Press, Malang, 2010, hlm. 53.

<sup>177</sup> *Ibid.*, hlm. 55.

<sup>178</sup> *Ibid.*

mempertahankan kepercayaan terhadap pemerintah. *National Assembly* dapat mengajukan pertanyaan dan mosi terhadap kinerja dan kebijakan umum yang akan dilaksanakan. Mosi dapat diajukan oleh sepuluh anggota *National Assembly*. Jika kebijakan umum tersebut disetujui oleh *National Assembly* maka Perdana Menteri meminta persetujuan dari Senat. Namun apabila *National Assembly* berhasil mengajukan mosi atau menolak program pemerintah, maka Perdana Menteri harus mengajukan pengunduran diri kepada Presiden.<sup>179</sup>

Kedua kamar membentuk *High Court (Haute Cour)*, semacam pengadilan khusus untuk parlemen yang dipimpin oleh Ketua Majelis Nasional (*Nationale Assembly*), untuk memeriksa dan memutuskan usulan pemberhentian Presiden. Dalam hal ini kekuasaan kehakiman tidak memiliki peran dalam pemberhentian Presiden.<sup>180</sup>

Berdasarkan pemaparan terkait wewenang yang dimiliki lembaga perwakilan di Prancis yaitu Senat dan *National Assembly*, kedua lembaga perwakilan ini dapat dikategorikan sebagai lembaga perwakilan bikameral yang kuat apabila dilihat dari segi pembagian wewenangnya,

### 3) Perbedaan dan Persamaan antara Parlemen Indonesia dan Prancis

Pada bagian ini akan membahas tentang perbedaan dan persamaan antara sistem *bicameral* di Indonesia dan Prancis. Perbedaan tersebut tidak ditekankan pada semua kamar karena jika melihat pengaturan mengenai kamar pertama di kedua Negara tersebut yaitu DPR dan *National Assembly* memiliki fungsi yang sama dan kuat sehingga yang menjadi pembeda hanyalah bagaimana pengaturan dari kamar kedua masing-masing Negara maka dapat dilihat perbedaannya sebagai berikut:<sup>181</sup>

Perbedaan	
Indonesia	Prancis
Pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah dilaksanakan dengan pemilihan umum secara langsung oleh rakyat.	Pemilihan Senat dilaksanakan secara tidak langsung melalui “ <i>electoral college</i> ”.

<sup>179</sup> Ryan Kharisma Akbar, *Op. Cit.*, hlm. 58-59.

<sup>180</sup> Pan Mohamad Faiz dan Muhammad Erfa Redhani, *Analisis Perbandingan Peran Kamar Kedua Parlemen dan Kekuasaan Kehakiman dalam Proses Pemberhentian Presiden*, Jurnal Konstitusi, Vol. 15 No. 2, Juni 2018, hlm. 251.

<sup>181</sup> Ryan Kharisma Akbar, *Op. Cit.*, hlm. 61.



<p>Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.</p>	<p>Senat Prancis jumlah anggotanya berdasarkan populasi, pemilihan dengan mayotitas di departemen-departemen/bagian-bagian dengan empat senator atau kurang dengan perwakilan proporsional di departemen dengan lima atau lebih senator-senator.</p>
<p>Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan dan ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah</p>	<p>Senat dapat mengajukan, serta turut serta membahas rancangan undang-undang lainnya serta menyetujui rancangan undang-undang terkait region</p>
<p>Dewan Perwakilan Daerah memberi pertimbangan mengenai rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara yang diajukan Presiden yang dalam pembahasannya dilakukan oleh Presiden dan Dewan Perwakilan rakyat.</p>	<p>Senat turut serta membahas bersama dengan <i>National Assembly</i> dalam pembahasan anggaran pemerintahan dan dapat menyetujui bersama rancangan undang-undang tersebut</p>
<p>Dalam hal pengawasan Dewan Perwakilan Daerah dapat mengawasi pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pajak, pendidikan yang dilaporkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.</p>	<p>Senat Prancis memiliki kewenangan yang sama dengan <i>National Assembly</i> yaitu dapat melakukan pembahasan atas pernyataan pemerintah, mengajukan pertanyaan/<i>hearing</i> mengadakan penyelidikan dan <i>temporaty information assignment</i>.</p>

Persamaan:

- (1) Parlemen Prancis dan Indonesia sama-sama menganut sistem bikameral. Parlemen Prancis terdiri dari *National Assembly* dan *Senate* sedangkan Indonesia terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah.
- (2) Di Indonesia dan Prancis, lembaga legislatif dapat memberhentikan presiden.
- (3) Dalam bidang pengawasan, hasil pengawasan tersebut sama-sama disampaikan kepada kamar pertama, DPD kepada DPR, Senat kepada *Nationale Assembly* dalam bentuk pengajuan mosi tidak percaya.<sup>182</sup>

---

<sup>182</sup>*Ibid.*



## BAB 3

### METODE PENELITIAN

#### A. JENIS PENELITIAN

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi<sup>183</sup>. Penelitian hukum berbeda dengan penelitian ilmu sosial lainnya. Penelitian ilmu sosial berhubungan dengan apa yang ada, meneliti kebenaran fakta, bukan pada yang seharusnya<sup>184</sup>. Berbeda dengan penelitian hukum yang memiliki metode kajian yang khas<sup>185</sup>, atau dengan kata lain bersifat *sui generis*<sup>186</sup>, yang berfokus pada telaah kaidah atau norma, sesuatu yang seharusnya. Penelitian hukum yang meneliti kaidah atau norma disebut sebagai penelitian normatif<sup>187</sup>. Penelitian hukum normatif atau banyak pula para ahli menyebutnya sebagai penelitian hukum dogmatif, sesuai dengan bidang tugas dan karakternya dalam rangka evaluasi hukum positif, mengandung elemen preskriptif atau dimensi mengkaidahi<sup>188</sup>. Objek penelitian hukum normatif antara lain asas-asas hukum, sistematik hukum, taraf sinkronisasi vertical dan horizontal.

Berdasarkan hal di atas, maka penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif dan doctrinal yang dilakukan dengan menganalisis norma-norma hukum (ketentuan-ketentuan yang ada) dan yang akan membahas secara sistematis, menganalisis hubungan antara ketentuan-ketentuan, mengkaji hambatan-hambatan yang dihadapi, dan kemungkinan memperkirakan perkembangan-perkembangan di masa mendatang.

#### B. PENDEKATAN PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan, diantaranya: Pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*); Pendekatan Kasus (*case approach*); Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*); dan pendekatan komparatif (*comparative*

---

<sup>183</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010, hlm. 34.

<sup>184</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar* (edisi revisi), Yogyakarta: Cahya Atma Pustaka, 2014, hlm. 36.

<sup>185</sup> Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmanti, *Argumentasi Hukum (Legal Argumentasi/ Legal Reasoning) Langkah-Langkah Legal Problem Solving dan Penyusunan Legal Opinion*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005, hlm. 3.

<sup>186</sup> *Sui generis*, memiliki arti bahwa ilmu hukum merupakan ilmu jenis tersendiri, (dikutip dalam *ibid.*, h. 1).

<sup>187</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum...*, *op.cit.*, h. 37.

<sup>188</sup> Titon Slemet Kurnia, dkk, *Pendidikan Hukum, Ilmu Hukum & Penelitian Hukum di Indonesia Sebuah Reorientasi*, Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2013, hlm. 149.

*approach*). Dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi serta kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum serta menelaah semua konsep-konsep dalam berbagai literatur yang dapat menunjang dalam penelitian ini.

### C. BAHAN HUKUM

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini merupakan bahan hukum yang mempunyai hubungan dengan permasalahan dan tujuan penelitian. Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

#### a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum atau data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber pertama. Bahan hukum primer ini terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah-risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim.

#### b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yang merupakan publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Dalam hal ini publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan kementar-komentari atas putusan pengadilan yang berhubungan dengan gambaran penguatan kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

#### c. Bahan Non-Hukum

Bahan non-hukum merupakan bahan-bahan yang bersifat non-hukum yang dapat menunjang dalam mengidentifikasi dan menganalisis fakta serta isu hukum secara akurat yang dapat diperoleh melalui wawancara dan *Focus Group Discussion*.

### D. PROSES PENGUMPULAN BAHAN HUKUM

Berdasarkan isu hukum dan metode pendekatan yang digunakan, maka proses pengumpulan bahan hukum meliputi:

#### a. Proses Pengumpulan Bahan Hukum Primer

Pada proses ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yang harus dilakukan adalah mencari peraturan perundang-undangan baik yang berupa *legislation* maupun *regulation* bahkan juga *delegated legislation* dan *delegated regulation*.

#### b. Proses Pengumpulan Bahan Hukum Sekunder

Pada proses ini, yang harus dilakukan adalah penelusuran terhadap publikasi mengenai hukum yang bukan merupakan dokumen resmi dan berhubungan dengan gambaran secara umum bagaimana pemenuhan kompensasi di Indonesia saat ini.

c. Proses Pengumpulan Bahan Hukum Non-Hukum

Pada proses ini, yang dilakukan adalah mengumpulkan segala sesuatu yang berhubungan dan mempunyai relevansi dengan isu yang diteliti diluar dari bahan hukum.

## E. ANALISIS BAHAN HUKUM

Semua data yang dikumpulkan kemudian dilakukan analisis bahan hukum berupa pemaparan material<sup>189</sup>, pengkajian, dan analisis sehingga menghasilkan pemecahan masalah terhadap objek kajian. Pemaparan material penelitian adalah langkah awal setiap penelitian. Analisis dilakukan dengan menggunakan interpretasi hukum guna untuk mencari kesesuaian antara peraturan perundang-undangan dengan teori terkait, sehingga dapat memecahkan isu hukum. Selanjutnya, dari hasil telaah, analisis dan interpretasi tersebut, diharapkan dapat melahirkan hasil pembahasan yang sistematis, holistik dan komprehensif.

---

<sup>189</sup> Pemaparan material ini tidak sepenuhnya objektif. Tiap pengetahuan tentang kenyataan adalah yang diwarnai oleh penafsiran, dan karena itu diwarnai oleh teori.... Pengungkapan hasil penetapan isi aturan hukum dapat dirumuskan melalui hipotesis. Selengkapnya, Bernard Arief Sidharta, *Refleksi tentang Struktur ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2009, hlm. 43.



## BAB IV

### HASIL KAJIAN

Hasil kajian menunjukkan kedudukan MPR RI dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia diiringi oleh sejarah panjang kelembagaan sehingga menghasilkan konfigurasi kedudukan MPR RI saat ini. Misalnya apa yang disampaikan oleh Patawari bahwa,

Dulu adanya lembaga tinggi negara, seperti DPR, MA, DPA dan Presiden. Kemudian di era yang baru itu menjadi lembaga negara. Lembaga negara yang setara dengan MPR, MK, MA, dan Presiden. Kongfigurasi politiknya pada saat sekarang ini lebih terserap fungsi-fungsinya di dalam tugasnya masing-masing karena mereka setara. Sekalipun demikian memang ada lembaga yang tidak memiliki sebuah fungsi yang kuat sebagaimana fungsinya.<sup>190</sup>

Selanjutnya narasumber Aswiwin juga menjelaskan bahwa konfigurasi pengaturan MPR saat telah cukup “*memangkas*” kewenangan pada lembaga ini dengan tidak menjadikannya lagi sebagai lembaga tertinggi dalam system ketatanegaraan di Indonesia. Ia menjelaskan,

Pasca reformasi seluruhnya diserahkan kepada rakyat mekanismenya bahwa presiden juga dipilih langsung oleh rakyat. *Nah* maka konfigurasi waktu itu dipangkaslah kewenangan MPR yang memilih presiden, bahwa rakyat yang memilih presiden, maka MPR itu sebagai lembaga tinggi negara dan bukanlah negara tertinggi Negara. Juga ada kewenangannya MPR itu diletakkan di GBHN. Sekarang tidak ada lagi dihadapan GBHN dan MPR itu jadi konfigurasi MPR itu melalaui doktrin *supernational of powertrias politica* itu juga tidak mengenal adanya lembaga tertinggi negara di dalam sebuah negara.<sup>191</sup>

Jika ditelaah lebih jauh, konfigurasi pengaturan MPR RI saat ini tak terlepas dari semangat reformasi kelembagaan negara. Hal ini diungkapkan oleh Fadli Andi Natsif bahwa,

Perdebatannya itu dikarenakan pada waktu itu yang mau dicapai pada saat reformasi adalah sistem presidensil. Maka diubahlah struktur kelembagaan kenegaraan kita sehingga posisi MPR yang awalnya adalah lembaga tertinggi negara yang oleh penerapan sistem presidensil maka Presiden dan Wakil Presiden itu dipilih langsung oleh rakyat dan bukan lagi oleh Mandataris MPR. Maka konsekuensi berubah. MPR menjadi lembaga tinggi negara yang kedudukannya sama dengan lembaga-lembaga negara lain yang ada di Indonesia. Jadi MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi dimana Presiden sebagai Mandataris MPR karena sistem pemilihan kita berdasarkan hasil perubahan UUD NRI 1945 yaitu Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat. Dengan sistem

---

<sup>190</sup>Hasil Wawancara Patawari pada tanggal 19 November 2019 di Makassar.

<sup>191</sup>Hasil Wawancara Aswiwin pada tanggal 19 November 2019 di Makassar.



presidensial ini, MPR tidak lagi mempunyai kewenangan dalam memilih dan mengangkat presiden.<sup>192</sup>

Seperti yang diketahui bahwa MPR memiliki peran yang amat mendasar dan fundamental dalam sistem ketatanegaraan. Kedudukan MPR memiliki peran sebagai wujud representasi kedaulatan rakyat. Lebih lanjut, memperkuat kedudukan MPR tidak hanya terbatas pada penguatan kewenangan yang dimiliki oleh MPR, namun lebih dari itu yakni meliputi segala aspek penataan kelembagaan MPR dalam mengejawantahkan permusyawaratan/ perwakilan di Indonesia. Hal ini diamini oleh Aswiwin bahwa,

Idealnya MPR itu tentu tidak hanya sebatas memiliki kewenangan yang seperti tiga kewenangan, utamanya mengubah Undang-Undang Dasar. Idealnya bagi saya, bagaimana MPR sebagai lembaga pengejawantahan bagi rakyat dan sebagai pengejawantahan juga pada sila ke IV pancasila<sup>193</sup>

Pendapat yang lebih konkret namun sifatnya sektoral, misalnya disampaikan oleh Patawari dengan menekankan adanya komposisi tambahan bagi keanggotaan MPR di masa mendatang. Ia mengungkapkan bahwa,

Seharusnya keanggotaan MPR itu selain dari anggota DPR dan DPD, maka juga harus ada kelompok masyarakat lain seperti, akademisi, praktisi, dan kalangan profesional yang menjadi wakil di dalam MPR, karena mereka adalah sebagai tulang punggung untuk menjadi wakil rakyat kita. Sebab saya menganggap bahwa DPR ini tidak menjadi rakyat sepenuhnya karena yang duduk di DPR itu tidak semua mampu memikirkan tentang nasib kalangan akademisi, praktisi, profesional, karena mereka tidak pernah mengikuti. Sehingga harus ada kuota, dan kualitasnya harus d tambah.<sup>194</sup>

Pendapat di atas menunjukkan penguatan kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan amat dibutuhkan baik yang sifatnya menyeluruh maupun yang sifatnya teknis, seperti komposisi keanggotaan MPR. Hal ini bertujuan untuk menjalankan marwah lembaga MPR dalam pengejawantahan kedaulatan rakyat.

Maka dari itu, uraian pada hasil kajian ini akan diarahkan pada dua titik fokus kajian yakni: *pertama*, analisis terhadap penguatan kewenangan MPR RI; dan *kedua*, analisis terhadap penguatan kelembagaan MPR RI dalam sistem ketatanegaraan, sehingga akan membentuk dasar pijakan yang kokoh dalam penguatan kedudukan MPR RI di masa mendatang. Secara umum, kajian ini akan memuat beberapa pandangan ahli baik melalui hasil wawancara langsung, maupun melalui hasil FGD (*Focus Group Discussion*)

---

<sup>192</sup>Hasil Wawancara Padli Andi Natsif pada tanggal 21 November 2019 di Makassar.

<sup>193</sup>Hasil Wawancara Aswiwin pada tanggal 20 November 2019 di Makassar.

<sup>194</sup>Hasil Wawancara Patawari pada tanggal 19 November 2019 di Universitas Indonesia Timur, Makassar.

terhadap komentar dan saran-saran mereka terkait penguatan kedudukan MPR RI dalam sistem ketatanegaraan.

## A. PENGUATAN KEWENANGAN MPR RI

Secara konseptual, MPR didesain sebagai lembaga negara yang diharapkan dapat mencapai “hikmat kebijaksanaan” karena sifat keanggotaannya yang mewakili seluruh elemen masyarakat (termasuk tokoh-tokoh informal/nonformal). Sementara lembaga negara—forum perwakilan—yang dipilih melalui proses politik (pemilu) secara konseptual sulit diharapkan mencapai “hikmat kebijaksanaan” mengingat keanggotaannya yang terdiri dari “orang-orang politik” yang sarat dengan kepentingan (partai) politiknya. Sulit di sini bukan berarti tidak mungkin, karena dua lembaga negara formal tersebut tetap dituntut untuk menghadirkan “hikmat kebijaksanaan” dalam setiap pengambilan keputusan atau kebijakannya.

Dengan konstruksi dan keanggotaan sedemikian MPR seperti mengalami “degradasi” makna sebagai lembaga permusyawaratan yang di dalamnya terwakili seluruh elemen bangsa sehingga diharapkan mencapai “hikmat kebijaksanaan”. Pasalnya anggota MPR pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945 seluruhnya dipilih melalui proses politik yang kemudian lazim disebut sebagai “politisi” dan tidak lagi mengafirmasi filosofi keterwakilan seluruh elemen bangsa.<sup>195</sup>

Berdasarkan pendapat narasumber Aswiwin menilai penguatan kewenangan MPRI sebagai representasi lembaga permusyawaratan/ perwakilan perlu dilakukan untuk memainkan peran yang sifatnya teknis dalam mengawal perjalanan hukum dan demokrasi di Indonesia. Beliau menegaskan,

MPR ini penting dan sangat dibutuhkan saat ini untuk dilakukan penguatan tidak hanya sosialisasi tentang 4 pilar kebangsaan kita yaitu undang-Undang Dasar kemudian Bhineka Tunggal Ika dan NKRI. Namun mungkin fungsi kewenangan yang jauh lebih teknis yang bisa di perankan oleh MPR itu, yaitu kembalinya dan satu saja bagi saya yaitu menetapkan kembali GBHN yang merupakan visi misi rakyat yang harus dipedomani oleh oleh setiap presiden yang terpilih oleh rakyat begitu.<sup>196</sup>

Apa yang diungkapkan oleh narasumber di atas menunjukkan bahwa kewenangan MPR saat ini mengalami semacam distorsi kewenangan jika kita melihat kewenangan yang melekat pada kelembagaan MPR. Hasil kajian yang dilakukan pada dasarnya

---

<sup>195</sup>*Ibid.*,

<sup>196</sup>Hasil Wawancara Aswiwin pada tanggal 20 November 2019 di Makassar.

menunjukkan perlu adanya penguatan kewenangan MPR dalam sistem ketatanegaraan diantaranya:

### 1. Kewenangan MPR Untuk Membuat Ketetapan Yang Bersifat Mengatur

Sebagian besar narasumber dalam kajian ini menilai MPR RI perlu untuk diberi kewenangan dalam mengeluarkan ketetapan yang bersifat mengatur. Misalnya pendapat yang diutarakan oleh Aswiwin,

MPR sebagai pengejawantahan bagi rakyat yaitu majelis permusyawaratan dan sebagai pengejawantahan juga pada sila ke IV pancasila mungkin lebih diperkuat eksistensinya kalau pun tidak bisa kembali pada posisi MPR sebagai lembaga tertinggi negara, maka minimal mungkin kewenangannya itu diperkuat apakah melalui amandemen. Jadi kalau saya minimal kembali pada fungsi kewenangan MPR yang menetapkan GBHN [...]. Jadi minimal satu saja kalau saya yaitu kembali menyusun GBHN melalui penetapan atau tap MPR. paling pokok adalah itu tadi kembali pada penetapan GBHN.<sup>197</sup>

Selanjutnya beliau mempertegas jika saat ini sangat dibutuhkan penguatan terhadap kewenangan yang dimiliki oleh MPR misalnya,

Yang pertama yang paling utama itu tadi itu GBHN kemudian kalau perlu menafsirkan undang-undang dasar mungkin bisa juga tetapi saya kalau yang paling utama menetapkan GBHN sebagai visi rakyat kalau presiden kan visi misinya itu harus mengacu pada visi misi rakyat yang akan dituangkan didalam GBHN<sup>198</sup>

Pada dasarnya, sebagai *joint session*, atau forum bertemunya DPR dan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kedudukan dan kewenangan MPR mesti memiliki peran besar dalam sistem ketatanegaraan. Maka dari itu diperlukan adanya kewenangan bagi MPR untuk mengeluarkan ketetapan yang bersifat mengatur.

Dari segi kewenangan MPR RI sudah termaktub dalam pasal 2 dan pasal 3 UUD 1945 Bab II Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam kewenangan tersebut MPR RI hanya berfungsi sekali dalam lima tahun.

Terkait penguatan kewenangan MPR RI beberapa ahli dalam forum FGD *Penguatan Kedudukan MPR RI dalam Sistem Ketatengaraa di Indonesia* (2019) menyampaikan beberapa sudut pandang yang menarik untuk dicermati. Misalnya Arini Nur Annisa menyampaikan bahwa,

Kalau kita melihat dari penguatan kewenangan MPR RI ini, mungkin saya ingin melihat lebih jauh pandangan terkait kewenangan penetapan yang bersifat mengatur, apakah memang perlu untuk dibuatkan spesifikasi tertentu bahwa yang mana masuk dalam ketetapan yang bersifat mengatur supaya ini

<sup>197</sup>Hasil Wawancara Aswiwin pada tanggal 20 November 2019 di Makassar.

<sup>198</sup>Hasil Wawancara Aswiwin pada tanggal 20 November 2019 di Makassar.

tidak dapat menimbulkan lagi pertanyaan bahwa seharusnya ada pembagian yang lebih memperjelas dari keberadaan ketetapan ini.<sup>199</sup>

Arini Nur Annisa lebih menegaskan untuk membuat spesifikasi kewenangan apa saja yang bersifat mengatur sehingga tidak menimbulkan pertanyaan dari keberadaan ketetapan ini.

Berbeda dengan Arini Nur Annisa, Muhammad Zulfan berpendapat sebaliknya dan berada pada posisi tidak setuju terkait dengan penguatan kewenangan MPR RI yang bersifat mengatur. Muhammad Zulfan mengatakan bahwa,

Saya pikir persoalan mengatur dan menetapkan ini yang memang sudah pernah jadi obrolan di kampus berkali-kali, kita juga sudah berapa kali mengikuti kegiatan FGD, baik dari MPR RI maupun DPD yang masing-masing berusaha memperkuat kewenangannya sendiri. Jadi, sampai sekarang mungkin persoalan penguatan kewenangan kalau membuat ketetapan yang bersifat mengatur itu saya pikir sejak dulu saya berposisi kontra dalam hal ini. Tapi entahlah kalau misalnya penelitian ini membuktikan lain bisa dimasukkan”.<sup>200</sup>

Berbeda dengan Muhammad Zulfan, Ahsan Yunus lebih menekankan kepada *chek and balances* dalam menjalankan kewenangan MPR RI.

Terkait penguatan kelembagaan MPR RI dalam system ketatanegaraan ini sudah seringkali kita diskusikan dengan beberapa *marshandise* yang dibagikan namun pada konteks hasil penelitian ini dengan mengacu pada sumber referensi yang ada sumber primer sangat banyak mengenai posisi dari MPR RI tapi itu tidak dimanfaatkan dengan baik oleh anggota dan staf-stafnya yang banyak itu. Sebenarnya jika kita merujuk pada konsep ideal struktur ketatanegaraan banyak referensi yang memadai namun kurang memaksimalkan itu sehingga lagi-lagi kita pada tataran mendiskusikan berulang kali. Dari dua pandangan terkait penguatan lembaga ini. *Pertama*, mengenai meningkatkan kewenangan MPR RI menjadi lembaga tertinggi Negara. *Kedua*, penjabaran prinsip-prinsip *cheks and balances* sehingga dasar penghapusan lembaga tertinggi Negara didasarkan pada pengujian *chek and balances* yang kurang maksimal, sehingga jika kita kembali pada ide itu merupakan sebuah langkah mundur dalam pengembangan kelembagaan kita. Sehingga opsi yang ada adalah bagaimana menguatkan MPR RI tapi tidak dalam status sebagai lembaga tertinggi Negara”.<sup>201</sup>

---

<sup>199</sup>Pandangan, Arini Nur Annisa, Peserta Focus Grup Discussion dengan Tema “Penguatan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia” Pada Tanggal 19 Desember 2019, di Swiss-Belhotel Makassar.

<sup>200</sup>Pandangan Muhammad Zulfan, Peserta Focus Grup Discussion dengan Tema “Penguatan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia” Pada Tanggal 19 Desember 2019, di Swiss-Belhotel Makassar.

<sup>201</sup>Pandangan Ahsan Yunus, Peserta Focus Grup Discussion dengan Tema “Penguatan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia” Pada Tanggal 19 Desember 2019, di Swiss-Belhotel Makassar.

Ahsan Yunus lebih menekankan kepada bagaimana cara penguatan kewenangan MPR RI tetapi tidak dalam status sebagai lembaga tertinggi Negara. Lebih lanjut, dari dialog dan diskusi yang berkembang, Romy Librayanto justru berpendapat dari sudut pandang yang berbeda. Menurutnya, kewenangan itu bukan berbicara tentang menambah atau memperluas kewenangan, akan tetapi fokus pada kewenangan yang sudah ada yang diperkuat.

Ada empat variabel penguatan kedudukan, salah satunya penguatan kewenangan. Di penguatan kewenangan MPR ini apakah kita bermain luas termasuk menambah kewenangan ataukah penguatan kewenangan ini adalah kewenangan yg ada itu dikuatkan. Jadi, menurut saya, lebih fokus kepada kewenangan yg sudah ada dan dikuatkan. Misalnya dalam Pasal 3 Ayat (2) UUD NRI 1945 yang berbunyi Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Kemudian dalam Pasal 9 UUD NRI 1945 Presiden dan Wakil Presiden membacakan sumpah di hadapan sidang MPR. Pertanyaannya adalah apakah mendengarkan orang yang bersumpah itu masuk kategori melantik atau tidak. Jika hal itu tidak diakui sebagai melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, apakah selama ini MPR tidak melakukan kewajiban konstitusionalnya. Dan jika mendengarkan orang yang bersumpah dianggap sebagai melantik. Maka, berarti ada konsep pelantikan yang berubah dalam Ilmu Hukum Tata Negara bahwa mendengarkan orang yang membacakan sumpah itu sama dengan telah melantik.<sup>202</sup>

Terlepas dari apa yang diungkapkan Romi Librayanto, pendapat lain misalnya yang lebih mendukung adanya penguatan kewenangan MPR RI, disampaikan oleh Achmad Ruslan berpendapat bahwa,

Kita ketahui bahwa MPR merupakan lembaga tinggi Negara, tapi secara substansi MPR merupakan lembaga tertinggi. Karena, MPR ini merupakan lembaga yang membentuk UUD dan dalam teori konstitusi pembentuk UUD disebut sebagai *constituent power*. Sehingga secara substansi, saya bisa mengatakan bahwa MPR merupakan lembaga tertinggi. Konsekuensi dari hal ini yaitu, jika ada yang mengusulkan MPR untuk membuat produk yang bersifat mengatur saya kira sangat logis, jangan ketetapan atau nama lain yang bersifat mengatur, UUD dasar saja bisa, karena memang itulah wewenang MPR.<sup>203</sup>

Ketika menelaah pernyataan dari Achmad Ruslan, dapat dimaknai walaupun MPR tak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, namun secara substansi

---

<sup>202</sup> Pandangan Romy Librayanto, Peserta Focus Group Discussion yang bertemakan Penguatan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia di Swiss-Belhotel Makassar, 19 Desember 2019.

<sup>203</sup> Pandangan Achmad Ruslan, peserta dalam Focus Group Discussion mengenai "Penguatan Kedudukan MPR RI dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" pada tanggal 19 Desember 2019 pukul 10.45 WITA di Swiss-Belhotel Makassar

MPR masih dapat dikatakan sebagai lembaga tertinggi negara mengingat MPR sendiri mengemban fungsi legislasi. Oleh karena itu, Ahmad Ruslan setuju jika MPR diberikan kewenangan untuk membuat ketetapan yang bersifat mengatur, karena hal tersebut sangatlah logis.

Sejalan dengan pendapat Achmad Ruslan di atas, Patawari juga setuju dengan adanya penambahan kewenangan MPR untuk membuat ketetapan yang bersifat mengatur menurutnya,

Dalam hal ini saya sepekat dengan mendudukan tugas pokok dan fungsi atau wewenang MPR ditata dengan baik, seperti perlunya kewenangan yang bersifat mengatur. Terkait dengan penguatan kewenangan untuk membuat ketetapan yang bersifat mengatur, siapa orang-orang yang kemudian mampu melaksanakan tugas dan kewenangan MPR tersebut? Mengingat bahwa anggota MPR berasal dari anggota DPR dan DPD yang mana mereka ini belum kompeten menurut saya untuk mengemban wewenang tersebut.<sup>204</sup>

Apa yang disampaikan oleh Patawari pada dasarnya adalah kekhawatiran terhadap kapasitas keanggotaan MPR dalam membuat ketetapan yang bersifat mengatur. Namun apa yang disampaikan nampaknya terlalu *apriori* dan melupakan hasil produk hukum (UU) yang dibuat oleh anggota DPR yang notabennya adalah integral keanggotaan MPR RI.

Lebih lanjut, Ma'aruf menyampaikan pendapat lebih condong kepada MPR RI untuk diberi kewenangan membuat untuk membuat ketetapan terutama dalam membuat semacam haluan,

Saya disini lebih condong menyangkut model penguatan MPR khususnya terkait dengan kewenangan membuat ketetapan. Terutama kedudukan MPR yang diberi kewenangan untuk membuat semacam haluan, tetapi tidak mungkin seperti yang lalu, karena kita tidak ingin mengalami kemunduran demokrasi juga. Apapun posisi, kedudukan dan kewenangan MPR tetaplah hakikatnya adalah lembaga tertinggi menurut saya, karena MPR merupakan pembuat UUD NRI 1945. Dari situ sebenarnya MPR bisa diberikan kewenangan untuk membuat haluan Negara. Untuk mendapatkan kedudukan dan kewenangan yang kuat harus ada pengawasan. Fungsi pengawasan ini harus kembali kepada MPR sebagai hakikat lembaga tertinggi. Walaupun dikatakan secara ketentuan MPR sebagai lembaga tinggi Negara tapi fungsi legislasi yang dimiliki oleh MPR, maka secara substansi dialah yang mempunyai kewenangan untuk membuat haluan Negara. Maka MPR tentunya memiliki kewenangan yang lebih dibandingkan dengan lembaga tinggi lainnya. Sehingga, pengawasan berkaitan dengan kinerja atau hal-hal yang

---

<sup>204</sup> Pandangan Patawari, peserta dalam Focus Group Discussion mengenai “Penguatan Kedudukan MPR RI dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia” pada tanggal 19 Desember 2019 pukul 10.00 WITA di Swiss-Belhotel Makassar.

dimaksud seperti itu, memang perlu. Harus ada laporan lima tahunan kepada MPR sebagai penilaian masyarakat.<sup>205</sup>

Sebagai lembaga tinggi negara yang memiliki fungsi legislasi, maka seharusnya MPR diberikan kewenangan untuk membuat dan menetapkan GBHN.

Terkait kewenangan MPR RI menetapkan GBHN, Andi Arfan Sahabuddin sangat setuju seperti halnya memberlakukan kembali GBHN dan bukan lagi RPJP (Rencana Pembangunan Jangka Panjang).

MPR penting membuat atau membentuk GBHN bukan lagi memakai PRJP (Rencana Pembangunan Jangka Panjang). Karena kekhawatiran kedepan apabila Presiden dan Wakil Presiden bersamaan berhalangan tetap. Dan MPR mengangkat mengangkat pengganti Presiden dan Wakil Presiden yang mungkin berasal dari partai berbeda, apakah akan terganti lagi RPJPnya atau Visi dan Misi yang notabeneanya RPJP berasal dari visi misi Presiden. Dengan demikian, walaupun ada garis besar haluan negara itulah yang akan dilanjutkan nantinya, karena tidak menutup kemungkinan akan terjadi kejadian seperti itu.<sup>206</sup>

Namun perlu digaris bawahi bahwa GBHN disini tidak mungkin seperti yang dahulu, karena tentu kita tidak menginginkan terjadinya kemunduran demokrasi. Oleh sebab itu, kekuatiran terhadap kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN nampak disampaikan oleh Fadli Andi Natsif dalam hasil wawancara langsung. Ia menanggapi jika saat ini pada dasarnya wacana untuk mengembalikan kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN menjadi hal yang perlu dilakukan agar presiden memiliki visi dan misi yang jelas. Namun di sisi lain, ketika dikembalikan pada kewenangan tersebut, ditakutkan MPR akan kembali menjadi lembaga negara tertinggi di Indonesia. Beliau mengungkapkan,

Saat ini yang menjadi persoalan adalah tentang wacana membangkitkan kembali GBHN. [...]. Dengan sistem yang sekarang ini, presiden dan wakil presiden terpilih mempunyai visi dan misi tersendiri yang dikampanyekan pada saat mencalonkan. Sehingga proses haluan negara kita ini tidak ada lagi, program pembangunan itu direncanakan disusun BAPPENAS dan bukan lagi dalam GBHN. Inilah yang menjadi persoalan karena visi dan misi Presiden itu tergantung apa yang disampaikan pada saat kampanye dan tidak ada lagi haluan, sehingga pada waktu itu ada wacana Program Pembangunan Nasional Semesta Berencana yang menginginkan diberlakukannya kembali GBHN

---

<sup>205</sup> Pandangan Ma'arif, peserta dalam *Focus Group Discussion* mengenai "Penguatan Kedudukan MPR RI dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" pada tanggal 19 Desember 2019 pukul 10.45 WITA di Swiss-Belhotel Makassar

<sup>206</sup> Pandangan Andi Arfan Sahabuddin, Peserta *Focus Group Discussion* yang bertemakan Penguatan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia di Swiss-Belhotel Makassar, 19 Desember 2019.

tersebut, sehingga ada kekhawatiran, jika itu dimunculkan kembali maka posisi MPR akan menjadi lembaga tertinggi negara lagi.<sup>207</sup>

Maka dari itu, Fadli Andi Natsif memberikan solusi terhadap kekuatiran ini secara eksplisit,

Padahal menurut saya, tidak perlu ada ketakutan. Jelas ada *breakdown* dari misalnya visi misi presiden itu yang disampaikan pada saat kampanye dan itu sebenarnya bisa di ramu sedemikian rupa oleh MPR supaya ada pengingat. Sehingga, Presiden dan kabinetnya tetap menjalankan visi dan misinya, tetapi juga peran MPR difungsikan. Padahal hierarki perundang-undangan sesuai pada UU No. 12 Tahun 2011 masuk lagi TAP MPR sebagai urutan kedua hierarki setelah UUD NRI 1945. Yang menjadi kekhawatiran saat ini, jika GBHN diberlakukan kembali apakah UUD dilakukan perubahan lagi atau tidak? Kalau menurut saya, tidak perlu. Nomenklaturnya itu cukup dengan membuat UU yang mengatur tugas dan fungsi untuk memperluas kewenangan MPR. Saya menginginkan, ada UU khusus MPR dimana dalam UU tersebut diatur kelembagaannya, tugas dan fungsinya. Salah satunya adalah menyusun GBHN. Jikalau kita alergi menggunakan kata GBHN tidak apa-apa, bisa gunakan kata lain. Saya pikir, jika merubah UUD itu mekanismenya panjang, sangat rumit seperti pada pasal 37 UUD NRI 1945. Tapi, kalau membuat UU bisa, jadi ada UU khusus untuk mengatur keberadaan MPR. Sehingga fungsi MPR itu tidak hanya tiga hal saja, seperti pada Pasal 3 UUD NRI 1945.<sup>208</sup>

Menarik untuk dicermati apa yang diutarakan oleh Fadli Andi Natsif di atas, bahwa kewenangan MPR saat ini hanya terbatas pada Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945. Kewenangan ini tentunya tidak terlalu signifikan dalam merepresentasikan lembaga permusyawaratan/ perwakilan. Sehingga diperlukan kewenangan untuk menetapkan GBHN yang diramu oleh MPR berdasarkan visi dan misi presiden. Adanya kewenangan ini pada dasarnya tidak perlu dilakukan dengan cara mengubah UUD NRI Tahun 1945, namun hanya merekonstruksi UU khusus yang mengatur kewenangan MPR—saat ini dikenal dengan UU MD3—. Dalam UU khusus ini diatur kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN—atau dengan istilah lainnya—yang nantinya akan menjadi pengingat presiden dalam menjalankan pemerintahan. Apalagi dalam hierarki perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011, memuat salah satu hierarki perundang-undangan di Indonesia yakni Tap MPR.

Perlu juga menjadi penegasan bahwa kekuatiran terhadap penetapan GBHN oleh MPR seharusnya dalam porsi yang wajar saja. GBHN yang ditetapkan oleh MPR nantinya tidak serta-merta harus dipertanggungjawabkan kepada MPR, sehingga

---

<sup>207</sup>Hasil Wawancara Fadli Andi Natsif tanggal 21 November 2019 di Makassar.

<sup>208</sup>Hasil Wawancara Fadli Andi Natsif tanggal 21 November 2019 di Makassar.



berujung pada *impeachment* presiden. Kedepannya, MPR hanya menetapkan GBHN yang kemudian menjadi pengingat visi dan misi presiden dalam menjalankan tugasnya. Terkait pertanggungjawabannya tidak harus dibawa ke meja parlemen, namun tetap dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Rakyatlah yang tetap harus mengevaluasi hasil kerja dan pelaksanaan presiden terhadap materi GBHN melalui pemilihan presiden dan wakil presiden.

## 2. Kewenangan MPR sebagai Lembaga Kontrol

Sebagai lembaga permusyawaratan/ perwakilan, memang terdapat kerancuan jika kewenangan MPR yang tertuang dalam konstitusi hanya sebatas kewenangan yang sifatnya seremonial, seperti melakukan sidang tahunan, melantik presiden dan wakil presiden, serta memberhentikan presiden dan wakil presiden—inipun tidak sepenuhnya menjadi kewenangan yang dimiliki oleh MPR. Artinya tidak ada peran kontrol yang dimiliki oleh MPR dalam perjalanan sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Dalam kajian ini, menarik untuk ditelaah pendapat yang disampaikan oleh narasumber, Andi Arfan Sahabuddin,

Sistem ketatanegaraan yang kita anut ini hampir sama dengan *trias politica*. *Trias politica* yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Jika pertanyaannya apakah *trias politica* sudah sesuai dengan sistem ketatanegaraan kita? Maka dalam *trias politica* ini terdapat keganjalan terhadap posisi MPR ini dimana dalam *trias politica*, apakah MPR ini ada dalam lembaga yudikatif atau legislatif disitulah segi pertentangannya. Terus fungsi dan kewenangan MPR itu di *pereteli* karena tidak ada kekuatan pengendali atau wasit (pengontrol/pengawas).<sup>209</sup>

Di sini, Andi Arfan Sahabuddin menilai perlu adanya fungsi kontrol yang dimiliki oleh MPR. Selanjutnya, ia mengeksplorasi lebih jauh fungsi pengawasan/kontrol yang dimaksud,

Model kewenangan MPR yang sesuai dengan sistem ketatanegaraan yaitu kembali dengan model wasit atau ada kontrol/pengendali sesuai dengan sistem *trias politica* disitu model kewenangannya, sehingga jelas yang mana yudikatif, legislatif dan MPR. [...]. Maksud pengendali disini yaitu pengendali terhadap lembaga-lembaga lain, bisa juga dikatakan sebagai protektor. Protektor terhadap arus-arus politik dari lembaga lain baik dari dalam maupun dari luar.<sup>210</sup>

Di sisi lain, Andi Arfan Sahabuddin menambahkan bahwa bukan hanya fungsi kontrol yang harus dimiliki kelembagaan MPR, namun lebih dari itu yakni pengambilan keputusan saat kondisi negara dalam keadaan darurat.

<sup>209</sup>Hasil Wawancara Andi Sahabuddin pada tanggal 19 November 2019 di Makassar.

<sup>210</sup>Hasil Wawancara Andi Sahabuddin pada tanggal 19 November 2019 di Makassar.

Kewenangan MPR yang harus ditambah yaitu peka terhadap hal-hal krusial terhadap negara, apa yang terjadi di negara contohnya pengambilan keputusan yang darurat itu harus kembali ke MPR.[...]. Kewenangan yang harus ditambahkan yaitu apabila negara sedang dalam suasana genting misalnya ada kewenangan MPR menjalankan sementara pemerintahan dalam hal ini karena kita tidak tahu apa yang akan terjadi kedepannya dengan gejala-gejala politik yang banyak “bolong-bolong”.<sup>211</sup>

Terlepas dari usulan kewenangan MPR saat negara berada dalam kondisi genting dan darurat, fungsi kontrol terhadap lembaga MPR juga diamini oleh Rahman Syamsuddin,

Mungkin kedepan memang keberadaan MPR saat ini lebih diperluas. Misalnya ada sebuah kebijakan-kebijakan yang membutuhkan pertimbangan maka MPR itu bisa terlibat didalamnya. Artinya keberadaan antara DPD dan DPR itu bisa disatukan. Mekanisme yang salah di DPR pada saat itu tidak ada proses dengar pendapat, khususnya lembaga yang akan diatur. Jadi maksud dari perluasan ini adalah ada fungsi kontrol yang bisa dijadikan pegangan oleh MPR.<sup>212</sup>

Selanjutnya ia mengungkapkan bahwa fungsi kontrol yang dimiliki oleh MPR juga dapat diadaptasi untuk mengontrol kebijakan yang diambil oleh DPR dan DPD.

Menurut saya, sebenarnya lebih bagus jika ketua MPR bisa melakukan proses pengawasan terhadap kinerja dua lembaga yang lain yaitu DPD dan DPR. Kalau misalnya ada yang salah dari proses yang dikerjakan oleh DPD dan DPR, ketua MPR harus memberikan peringatan. Atau misalnya memberikan rekomendasi, ada kebijakan yang salah dikeluarkan oleh DPR maka dia kasih rekomendasi untuk diperbaiki dengan catatan-catatan. *Nah* itu kan tidak ada selama ini.<sup>213</sup>

Penguatan MPR RI sebagai lembaga kontrol juga diulas dalam forum FGD *Penguatan Kedudukan MPR RI dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia* (2019), seperti yang diungkapkan oleh Arini Nur Annisa bahwa,

Terkait juga dengan kewenangan sebagai lembaga control apakah dimungkinkan bahwa itu akan sejalan nanti dengan hak atau kewenangan dari MPR RI untuk meminta dan menilai kinerja dari lembaga-lembaga Negara apakah itu akan bisa masuk dalam kewenangan hal tersebut.<sup>214</sup>

Dalam hal ini, Arini Nur Annisa lebih menekankan apakah nantinya akan sejalan dengan hak dan kewenangan MPR RI dalam menilai kinerja dari lembaga Negara yang lain sehingga tidak menimbulkan tindakan melampaui kewenangan.

---

<sup>211</sup>Hasil Wawancara Andi Sahabuddin pada tanggal 19 November 2019 di Makassar.

<sup>212</sup>Hasil Wawancara Rahman Syamsuddin pada tanggal 19 November 2019 di Makassar.

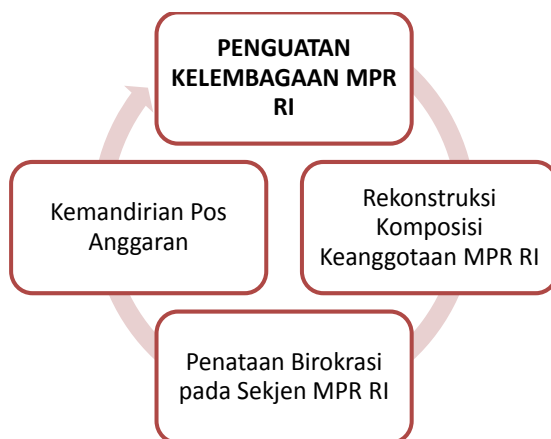
<sup>213</sup>Hasil Wawancara Rahman Syamsuddin pada tanggal 19 November 2019 di Makassar.

<sup>214</sup>Pandangan, Arini Nur Annisa, Peserta Focus Grup Discussion dengan Tema “Penguatan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia” Pada Tanggal 19 Desember 2019, di Swiss-Belhotel Makassar.

Apa yang diilhami oleh ahli di atas, pada dasarnya sangat menarik untuk dipertimbangkan kedepannya. Bagaimana kemudian fungsi kontrol juga harus melekat pada kelewenangan MPR. Hal ini sejalan dengan perwujudan *trias politica* yang mengharuskan adanya *cheks and blances*. Di sisi lain, fungsi kontrol yang dimiliki oleh MPR akan memperlihatkan tatanan kelembagaan yang jauh lebih rapi dan teratur, sehingga fungsi *cheks* berjalan sebagaimana mestinya. Sekarang, memang pada dasarnya kita melupakan peluang kontrol yang seharusnya dimiliki lembaga MPR terhadap lembaga negara lainnya. Dan pengambil kebijakan harus membuka ruang dan kerang ke sana.

## B. MODEL PENGUATAN KELEMBAGAAN MPR RI

Selain penguatan kewenangan MPR RI, kajian ini juga akan mendiskusikan model penguatan MPR RI dari aspek kelembagaan. Hasil wawancara dan FGD beberapa ahli mengemukakan pandangan terhadap penguatan kelembagaan MPR RI. Secara garis besar model penguatan kelembagaan yang diharapkan dapat digambarkan pada bagan di bawah ini.



Selanjutnya akan diuraikan pendalaman terhadap beberapa model penguatan kedudukan MPR sebagaimana dimaksud di atas.

### 1. Rekonstruksi Komposisi Keanggotaan MPR RI

Keanggotaan Keanggotaan MPR RI berasal dari gabungan anggota DPR dan DPD. Pada dasarnya komposisi keanggotaan ini sangat berbeda dengan komposisi

pada masa Orde Baru.<sup>215</sup> Dengan mengandalkan komposisi yang berasal dari DPR dan DPD, dinilai bahwa kelembagaan MPR tidaklah cukup memmanifestasikan kelembagaan yang berfungsi sebagai lembaga permusyawaratan/ perwakilan.

Penambahan komposisi keanggotaan MPR, dalam perjalanannya konsep Utusan Golongan<sup>216</sup> mesti dipikirkan lagi agar dimasukkan dalam UUD NRI 1945 apabila dilakukan amandemen, karena di dalam partai politik ternyata eksistensi mereka tidak terlalu kuat diperjuangkan, mengingat menguatnya oligarki<sup>217</sup> partai politik. Partai politik tidak mengurus urusan publik semata, namun dalam berbagai kasus, partai politik yang dikuasai oleh para oligarki ini justru saling berebut kekuasaan dan kader-kadernya sebagian melakukan korupsi<sup>218</sup>. Hal ini berimplikasi pada konsep filosofi perwakilan serta yang seharusnya memperjuangan aspirasi dan kepentingan publik.

Argumen di atas relevan pendapat yang disampaikan oleh Patawari dengan menekankan adanya komposisi tambahan bagi keanggotaan MPR di masa mendatang. Ia mengungkapkan bahwa,

Seharusnya keanggotaan MPR itu selain dari anggota DPR dan DPD, maka juga harus ada kelompok masyarakat lain seperti, akademisi, praktisi, dan kalangan professional yang menjadi wakil di dalam MPR, karena mereka

---

<sup>215</sup>Kelanggotaan MPR tidak lagi menggunakan jalur pengangkatan, seperti adanya utusan golongan/ daerah/ tidak ada fraksi ABRI sebagaimana di masa Orde Baru. Adalah hasil pemilu anggota DPR dan DPD yang mengisi komposisi politik anggota MPR. Demokratisasi pemilu menyebabkan terjadi kompetisi dalam proses pengisian komposisi keanggotaan kelembagaan perwakilan rakyat yang berlangsung secara ketat dan relatif fair, menggantikan pola otoritas regim dalam memobilisasi dukungan politik secara sepihak yang biasanya sarat dengan pola penunjukkan dan kendali terhadap partisipasi politik yang otonom., selengkapnya dalam Prayudi, *MPR, Transisi Kedaulatan Rakyat dan Dampak Politiknyanya*, Jurnal Politika Vol. 3, No. 1, Mei 2012., hlm. 20.

<sup>216</sup>Sejarah utusan daerah, utusan golongan dan Dewan perwakilan Rakyat sebagai anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat di masa silam ditengarai dan dituding sebagai penyebab kekuasaan menjadi sentralistik. Utusan Golongan dan Utusan daerah dihapus, kemudian diubah menjadi Dewan Perwakilan Daerah. Sebuah lembaga pengganti utusan daerah, sementara utusan golongan dianggap sudah masuk dalam partai politik. Setiap golongan dan kelompok masuk dalam partai politik dan berjuang melalui mekanisme pemilu elektoral. Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 12 Tahun 1959 tentang MPRS, ditetapkan anggota MPRS berjumlah 555 dengan rincian 261 anggota DPR, 94 utusan daerah dari 24 provinsi, dan 200 utusan golongan (36 persen). Perpres Nomor 12 Tahun 1959 mengatur 13 golongan, yaitu tani; buruh/pegawai; pengusaha nasional; koperasi; Angkatan '45; Angkatan Bersenjata; veteran; pemuda; wanita; seniman; wartawan; cendekiawan/pendidik; serta alim ulama yang terdiri atas Islam, Katolik, Protestan, dan Hindu Bali. Meskipun hasil Pemilu 1997, utusan golongan berkurang menjadi 100 orang di antara 1000 anggota MPR masa bhakti 1997-2012. Keanggotaan ini tidak bertahan lama, karena berakhir bersama dengan reformasi tahun 1998. Komposisi keanggotaan MPR tersebut di atas akhirnya diubah setelah sebanyak 11 dari 12 fraksi di Komisi A yang membahas amandemen UUD 1945 pada Agustus tahun 2012 menyetujui penghapusan Fraksi Utusan Golongan (FUG) dari komposisi MPR. Sementara itu, satu fraksi, yakni FUG berpendapat agar fraksi tersebut dipertahankan. Namun pada akhirnya 11 Fraksi menyetujui konsep bahwa "MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang." Dengan demikian, utusan Golongan diadakan dari keanggotaan MPR.

<sup>217</sup>Terkait dengan keterlibatan oligarki di Indonesia, dapat dibaca dalam; George Aditjondro, *Korupsi Kepresidenan: Reproduksi Oligarki Berkaki Tiga (istana, tangsi, dan partai penguasa)* tahun 2006. Jeffrey A. Winters, *Oligarchy*. Northwestern University, Illinois: Cambridge University Press, 2011., Hal. 210. Bisa juga dibaca dalam Yudi Latif, *Korupsi Politik dan Kematian Politik*, Jurnal Ilmu Pemerintahan Indonesia, Edisi 39 tahun 2012, Hal. 25-38. Juga risetnya **Marcus Mietzner**, *Money, Power and Ideology: Political Parties In Post-Authoritarian Indonesia*, NU Press, Singapore, 2013.

<sup>218</sup>Kasus yang menimpa Anas Urbanungrum, Andi Alfian Malarangeng, Angelina Sondakh, Sutan Batugana, Surya Dharma Ali, Waode Nurhayati, Luthfi Hasan Ishaq dan nama-nama yang tidak bisa disebutkan semuanya dalam tulisan ini. mereka semuanya adalah produk partai politik, sehingga ada *public distrust* terhadap Partai Politik.

adalah sebagai tulang punggung untuk menjadi wakil rakyat kita. Sebab saya menganggap bahwa DPR ini tidak menjadi rakyat sepenuhnya karena yang duduk di DPR itu tidak semua mampu memikirkan tentang nasib kalangan akademisi, praktisi, professional, karena mereka tidak pernah mengikuti. Sehingga harus ada kuota, dan kualitasnya harus ditambah.<sup>219</sup>

Pendapat serupa dikuatkan oleh Andi Arfan Sahabuddin yang menilai komposisi keanggotaan MPR RI saat ini perlu ditambah untuk mewakili beberapa kalangan maupun profesi seperti buruh, pengusaha, petani.

Unsur MPR yang dulu itu ada TNI, Polri dan golongan sedangkan yang sekarang unsur keanggotaan MPR itu hanya anggota DPR ditambah anggota DPD. Menurut saya, harusnya unsur keanggotaan MPR itu kembali ke unsur yang dulu tapi tidak sepenuhnya. Unsur yang dulu itu ada dari anggota TNI, Polri dan golongan. Mungkin yang dimaksud golongan di sini adalah buruh, pengusaha, petani, utusan daerah dan lainnya.<sup>220</sup>

Senada dengan hal ini, Patawari menilai perlu ada penambahan komposisi keanggotaan MPR dari kalangan profesional. Menurutnya,

Harusnya ada penambahan unsur-unsur yang professional. Anggota MPR harus ada dari kalangan professional. Seperti kalangan akademisi. Guna untuk mewujudkan sila keempat. Artinya harus ada musyawarah.<sup>221</sup>

Berbeda dengan pendapat beberapa narasumber di atas yang menginginkan adanya penambahan komposisi keanggotaan MPR, beberapa narasumber lainnya menilai tidak perlu lagi ada penambahan unsur pada keanggotaan MPR. Hal ini diungkapkan oleh Rahman Syamsuddin, bahwa

Seperti yang kita ketahui MPR terdiri dari DPD dan DPR. Kalau saya sebenarnya sudah cukup, karena DPD itu sendiri tidak membatasi bahwa orang-orang tertentu saja yang bisa masuk di DPD, asalkan dia memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang pemilu dan dia sudah merepresentasikan 34 provinsi dengan hitungan suara dari berapa jumlah wajib pilih di daerah tersebut. Mungkin kalau saya sebenarnya ada hak juga yang bisa diajukan anggota DPD. Misalnya, hak inisiatif untuk mengajukan undang-undang.<sup>222</sup>

Begitupula pendapat yang disampaikan oleh Fadli Andi Natsif, bahwa komposisi keanggotaan MPR sudah cukup dan tidak perlu ditambah lagi. Hanya saja kewenangan yang dimiliki oleh unsur DPD perlu dikuatkan ke depannya.

Sistem politik hukum kita adalah bikameral, yaitu MPR terdiri dari DPR dan DPD. Inilah relevansinya karena DPD hanya aksesoris saja. Oleh karena itu wacana amandemen UUD ke-5 ini bisa juga di motori oleh DPD yakni ingin memperkuat tupoksi mereka bukan hanya sekadar mengajukan tetapi dia juga mengesahkan, membicarakan, dst. Oleh karena itu, jika DPD ingin diperkuat

<sup>219</sup>Hasil Wawancara Patawari pada tanggal 19 November 2019 di Universitas Indonesia Timur, Makassar.

<sup>220</sup>Hasil Wawancara Andi Arfan Sahabuddin pada tanggal 19 November 2019 di Universitas Islam Makassar.

<sup>221</sup>Hasil Wawancara Patawari pada tanggal 19 November 2019 di Universitas Indonesia Timur, Makassar.

<sup>222</sup>Hasil Wawancara Rahman Syamsuddin pada tanggal 20 November 2019 di Makassar.

memang harus di ubah UUD. Jadi tidak perlu lagi ada penambahan unsur pada MPR.<sup>223</sup>

Nampak kedua narasumber di atas menilai tidak perlu penambahan komposisi pada keanggotaan MPR. Namun mereka menyoroti keanggotaan MPR saat ini masih tidak seimbang antara DPR dan DPD. Oleh karena itu, mereka mengharapkan ke depannya adanya penguatan bagi kelembagaan DPD.

Jika dieksplorasi lebih jauh, DPD semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bikameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan *double-check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. Namun kewenangan DPD<sup>224</sup> yang dikonstruksi dalam rumusan UUD NRI Tahun 1945 tidak memberikan arah yang jelas terhadap konsep *bikameral* di Indonesia. Oleh karena itu, untuk meningkatkan peran dan kewenangan DPD diperlukan untuk memperkuat pengawasan terhadap kekausaan eksekutif, serta menjaga hubungan seimbang antara DPD dan DPR.

Terlepas dari uraian tersebut, meskipun DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*), dan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*)<sup>225</sup>, namun penambahan komposisi keanggotaan MPR sangat dibutuhkan di masa mendatang dalam mengejawantahkan permusyawaratan/ perwakilan ke dalam lembaga MPR RI.

Penambahan unsur keanggotaan MPR sebagaimana yang diilhami oleh beberapa narasumber menunjukkan bahwa dengan kondisi komposisi DPR dan DPD

---

<sup>223</sup>Hasil Wawancara Fadli Andi Natsif tanggal 21 November 2019 di Makassar.

<sup>224</sup>Kewenangan DPD diantaranya: dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, yakni rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Rancangan undang-undang beserta penjelasan/ keterangan, dan/atau naskah akademis yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh Pimpinan DPD kepada Pimpinan DPR, kemudian dalam Rapat Paripurna berikutnya, setelah RUU diterima oleh DPR, Pimpinan DPR memberitahukan kepada anggota masuknya RUU tersebut, kemudian membagikannya kepada seluruh anggota. Selanjutnya pimpinan DPR menyampaikan surat pemberitahuan kepada Pimpinan DPD mengenai tanggal pengumuman RUU yang berasal dari DPD tersebut kepada anggota dalam Rapat Paripurna. Badan Musyawarah selanjutnya menunjuk Komisi atau Badan Legislasi untuk membahas RUU tersebut dan mengagendakan pembahasannya. Dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja, Komisi atau Badan Legislasi, mengundang anggota alat kelengkapan DPD sebanyak-banyaknya 1/3 (sepertiga) dari jumlah anggota alat kelengkapan DPR untuk membahas RUU. Hasil pembahasannya kemudian dilaporkan dalam rapat paripurna. RUU yang telah dibahas kemudian disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden dengan meminta Presiden menunjuk Menteri yang akan mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan RUU tersebut bersama DPR dan kepada Pimpinan DPD untuk ikut membahas RUU tersebut. Dalam waktu 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya surat tentang penyampaian RUU dari DPR, Presiden menunjuk Menteri yang ditugasi mewakili presiden dalam pembahasan RUU bersama DPR. Kemudian dibahas di DPR dalam Dua Tingkat Pembicaraan di DPR.

<sup>225</sup>Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi.....op.cit.*, hlm. 199.

dalam kelembagaan MPR belum merepresentasikan kelembagaan MPR sebagai lembaga permusyawaratan dan perwakilan. Aswiwin menekankan penambahan komposisi MPR hanya perlu dilakukan ketika MPR memiliki kembali kewenangan dalam perumusan Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Beliau mengungkapkan,

Kita fokus pada diberikanya kewenangan untuk menetapkan GBHN. Jadi saya kira penyusunan GBHN itu perlu melibatkan beberapa unsur dan tidak hanya cukup DPR dan DPD saja. Tetapi dalam proses penyusunan nanti GBHN kalau diberikan nanti penguatan GBHN. MPR perlu meminta berbagai unsur di dalam penyusunan GBHN misalnya unsur eksekutif dan unsur yudikatif, karena GBHN itu merupakan visi misi dalam jangka waktu 5 tahun 10 tahun dan 15 tahun kedepan.<sup>226</sup>

Begitupula diskusi dan dialog yang berkembang dalam FGD *Penguatan Kedudukan MPR RI dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia* 2019, beberapa ahli menyampaikan pendapat terkait rekonstruksi komposisi keanggotaan MPR RI di masa mendatang. Misalnya pendapat yang disampaikan oleh Muhammad Zulfan yang melihat sejak reformasi bergulir semua bersumber dari hasil pemilu, sehingga terjadi penghapusan utusan golongan dan utusan daerah. Muhammad Zulfan melakukan pertimbangan terkait pengembalian utusan golongan ke dalam keanggotaan MPR RI.

Sejak reformasi bergulir memang kita dengan sengaja membentuk lembaga perwakilan yang semuanya bersumber dari hasil pemilu. Sehingga kita menghapus utusan golongan dan utusan daerah, tapi kalau pun kita mau mengembalikan utusan golongan ke dalam keanggotaan MPR RI yang saya pikir pertama, anggota golongan dari mana yang kita maju masukkan, apakah kita masukkan dalam golongan seperti yang dinikmati oleh bangsa ini sebelum perubahan UUD. Kemudian untuk kepentingan golongan yang mana saja yang kira-kira yang harus di akomodasi oleh MPR RI. Kalau kita berpulang ke model yang lalu, ada wakil pemuda dan wanita, kemudian wakil pengusaha, wakil seniman, dan seterusnya. Memang sampai seperti itu belum pernah terlihat wakil akademisi misalnya. Tapi bukankah itu justru akan membawa perubahan juga kebelakang ketika kemudian kita kasi contoh saja, organisasi pemuda, kalau wakil pemuda masuk, akhirnya akan membuat pemilihan ketua organisasi pemuda menjadi sebuah pertarungan politik besar-besaran juga jadinya, karena itu memberikan *res officio* sebagai anggota parlemen misalnya, nah ini tentu saja harus melalui perubahan UUD 1945 kembali apakah DPR mau memberikan peluang itu kepada unsur-unsur lain untuk membatasi kewenangan DPR itu sendiri.<sup>227</sup>

Berbeda dengan Muhammad Zulfan, Kasman Abdullah justru berpendapat bahwa harus ada pemisahan Undang-Undang khusus untuk MPR RI, DPR dan DPD

---

<sup>226</sup>Hasil Wawancara Aswiwin pada tanggal 20 November 2019 di Makassar.

<sup>227</sup>Pandangan Muhammad Zulfan, Peserta Focus Grup Discussion dengan Tema “Penguatan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia” Pada Tanggal 19 Desember 2019, di Swiss-Belhotel Makassar.

sehingga jelas komposisi keanggotaannya. Namun, pada realita yang terjadi tidak seperti itu sehingga pada proses rekrutmen ini DPD berada pada posisi yang lemah.

Saya melihat begini, saya lebih melihat UU dulu, pisahkan masing-masing satu UU MPR RI sendiri, DPR sendiri dan DPD sendiri. Begini, MPR RI itu sendiri kan anggotanya dari DPD dan DPR. Anggota DPD sudah dilantik, sudah disumpah, anggota DPR demikian juga sudah dilantik sudah disumpah, masuk ke MPR RI dilantik dan disumpah pula sebagai satu lembaga. Artinya sudah melebur sudah menganggota, tapi anehnya pemilihan ketua masing-masing ada wakilnya, DPD juga ada wakilnya. Karena posisi yang tidak seimbang DPD dan DPR akhirnya DPD hanya satu saja wakilnya di ketua. Seandainya semua sepakat melepas atribut DPD dan DPR maka mereka adalah MPR RI mungkin saja keketuaan itu lebih bagi anggota DPD bukan satu orang. Jadi, pada proses rekrutmen ini memang kelihatannya DPD ada pada posisi yang lemah. Dalam beberapa putusan atau sidang MPR RI itu tidak kelihatan musyawarahnya padahal dia adalah lembaga pengawas keputusan aturan lebih banyak pada voting ini juga cerminan dari perwakilan tadi akhirnya DPD juga salah karena memang kalah voting. Kita harus memperbaiki pada rekonstruksi kalau saya lihat lebih pada aturan bagaimana kalau DPD dan MPR RI ini punya UU sendiri, jangan digabung di UU MD3. Sehingga kita bisa mencantumkan bagaimana posisi MPR RI itu sendiri dalam UU dan juga kewenangan-kewenangan yang lain selain kewenangan yang ada pada konstitusi.<sup>228</sup>

Kasman Abdullah menegaskan perlu adanya perbaikan pada rekonstruksi komposisi keanggotaan sehingga menegaskan pula perlu adanya Undang-Undang tersendiri bagi MPR RI, DPR, dan DPD bukan digabung secara keseluruhan dalam UU MD3.

Selanjutnya, Rezky Amalia Syafiin justru menyetujui adanya perwakilan golongan hanya saja dengan beberapa pertimbangan yang harus sejalan dengan Pancasila dan konstitusi serta tidak terafiliasi oleh partai politik tertentu. Ia menyampaikan bahwa,

Kedepannya unsur golongan ini bisa diatur persyaratannya seperti apa, mekanismenya seperti apa dan itu bisa diatur dalam UU MD3 atau ada undang-undang khusus terhadap UU yang mengatur MPR. Kemudian, unsur golongan ini harus diperjelas unsur seperti apa. Menurut saya, unsur golongan ini mungkin bisa terdiri dari unsur keagamaan, kemudian kesatuan masyarakat hukum adat atau masyarakat yang mempunyai aspirasi tertentu. Dan yang menjadi titik poin terhadap unsur golongan ini adalah harus tetap sejalan

---

<sup>228</sup> Pandangan Kasman Abdullah, Peserta Focus Grup Discussion dengan Tema “Penguatan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia” Pada Tanggal 19 Desember 2019, di Swiss-Belhotel Makassar.



dengan Pancasila dan konstitusi serta tidak terafiliasi oleh partai politik tertentu.<sup>229</sup>

Berdasarkan pandangan beberapa ahli di atas, pada dasarnya penambahan komposisi keanggotaan berupa utusan Golongan—atau istilah lainnya—merupakan komposisi diharapkan dapat mengisi keanggotaan MPR secara *ex officio*. Artinya keanggotaan yang berasal dari Utusan Golongan tersebut memiliki pengkhususan. Hak dan kewenangan jabatan keanggotaan MPR bagi Utusan Golongan ini hanya berupa hak untuk mengikuti sidang tahunan MPR, sidang pembahasan dan perubahan UUD, dan sidang lainnya yang diatur dalam konstitusi—yang terkait kewenangan dan tugas MPR RI—serta memiliki hak suara layaknya keanggotaan yang berasal dari DPR dan DPD. Keanggotaan Utusan Golongan ini dapat diambil—misalnya—dari para ketua atau pengurus, dimana Ormas tersebut memiliki jasa dan dedikasi tinggi dalam menerapkan dan mengamalkan sila dalam Pancasila dalam sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara.

Atas dasar pertimbangan bahwa partai politik<sup>230</sup> tidak menjalankan *fungsi representasi* dan *artikulasi* kepentingan publik secara maksimal serta tidak terwakilinya kepentingan golongan dalam lembaga perwakilan rakyat, maka perlu kiranya untuk mendorong kembalinya Utusan Golongan di dalam keanggotaan MPR. Tetapi upaya untuk memasukan utusan golongan di dalam MPR ini harus di atur secara ketat dengan cara ”*mengurangi jumlah anggota DPR*”, dan keterwakilan utusan golongan tidak lebih dari 50 orang jumlahnya. Artinya, jumlah anggota DPR hanya 500 hingga 510 orang saja di keanggotaan MPR, sementara 50 orang lagi adalah Utusan Golongan serta sisanya dari anggota DPD.

Hal ini bertujuan untuk memberikan representasi keterlibatan Ormas yang sangat memiliki dedikasi yang tinggi dalam berperan membangun negeri, agar mereka dilibatkan dalam pengambilan keputusan yang strategis dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Sehingga kedepannya komposisi keanggotaan MPR bukan hanya berasal dari keanggotaan DPR dan DPD, namun juga berasal dari Utusan Golongan—

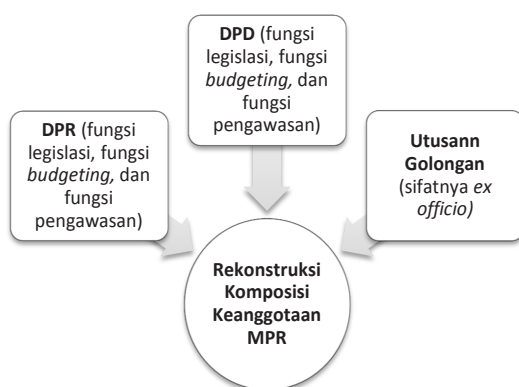
---

<sup>229</sup>Pandangan Rezky Amalia Syaifi, Peserta Focus Group Discussion yang bertemakan Penguatan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia di Swiss-Belhotel Makassar, 19 Desember 2019.

<sup>230</sup>Mengenai problem partai politik serta tidak terakomodasinya kepentingan rakyat oleh Partai, dapat di baca di berbagai literature, seperti: Kuskrodho Ambardi, *Mengungkap Politik Kartel, Studi Tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2009. Buku yang paling baru adalah; **Marcus Mietzner**, *Op.Cit*. lihat juga Sigit Pamungkas, *Partai politik: Teori Dan Praktik di Indonesia*, Institute for Democracy and Welfarism, 2011; baca juga Hendri F. Isnaeni, *Partai Demokrat Antek Pendjadjah*, Ufuk Press, 2011. Buku yang secara khusus menggugat Partai Politik adalah, Arbi Sanit, *dkk.Menggugat Partai Politik*, Laboratorium Ilmu Politik UI, 2003. Banyak riset dan buku-buku yang mengkonfirmasi mengenai kegagalan partai politik menjalankan fungsi representasi dan agregasi kepentingan publik.

misalnya Kamar Kedua Parlemen di Inggris diangkat untuk mewakili golongan bangsawan dan uskup, dengan jumlah anggota yang hampir sama banyak dengan kamar pertama<sup>231</sup>.

Berdasarkan beberapa uraian di atas, menunjukkan bahwa rekonstruksi keanggotaan MPR melalui penambahan komposisi keanggotaan yang tidak hanya berasal dari unsur DPR atau DPD, namun juga berasal dari utusan golongan. Di sisi lain, rekonstruksi keanggotaan MPR harus dilakukan dengan memperkuat kewenangan yang dimiliki oleh DPD sebagai *double checks* dalam kamar parlemen. Berikut gambar bagan rekonstruksi keanggotaan MPR yang dimaksud.



## 2. Penataan Birokrasi Pada Sekretariat Jenderal MPR RI

Pada dasarnya, kapasitas kelembagaan MPR RI berkaitan dengan keseluruhan anggota DPR dan anggota DPR dan sistem penunjangnya. Dukungan kelembagaan sifatnya bisa administratif maupun teknis/ahli/ substantif yang harus diberikan kepada kelembagaan MPR itu agar mereka bisa merepresentasikan lembaga permusyawaratan/perwakilan.<sup>232</sup> Dalam poin ini ditekankan adanya dukungan kelembagaan yang sifatnya administratif. Sebab, setiap kelembagaan membutuhkan dukungan dari unsur birokrasi.

Bagi kelembagaan MPR yang berperan sebagai lembaga permusyawaratan/perwakilan, dukungan kelembagaannya terutama berasal dari Sekretariat Jenderal. Dukungan kelembagaan sangat penting bagi MPR karena

<sup>231</sup> Lihat selengkapnya beberapa hal yang merupakan perbedaan dan menjadi kekhasan yang berkaitan dengan struktur dan fungsi legislasi parlemen Inggris dalam Fatmawati, *Struktur dan Fungsi...*, Op.Cit, hlm 210.

<sup>232</sup> Djayadi Hanan, *Menakar Presdensialisme Multipartai di Indonesia Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis dalam Konteks Indonesia*, Bandung: Mizan, 2014, hlm. 153.

sebagai politikus. Dalam analisis tentang penganggaran publik di Indonesia—sebagaimana yang diungkap oleh Blonde dkk.,—mengatakan,

Dari sisi keseluruhan sumber daya di Parlemen, jelas sekali ia mirip dengan dulu sebelum Parlemen tidak punya peran efektif apa pun. Bahkan, Parlemen berada di bawah pemerintah ketika mengangkat soal sumber daya. Anggaran DPR—misalnya—sendiri harus disetujui oleh pemerintah. Para staf Parlemen adalah pegawai pemerintah yang direkrut sesuai dengan proses penerimaan PNS yang lama. Semua perubahan organisasi dan gerak-gerik staf harus melalui persetujuan pemerintah. Para staf itu umumnya diperkerjakan di usia muda dan seumur hidup. Para staf baru dilatih “dalam tugas (on the job), bukan karena sebelumnya sudah punya pengetahuan khusus yang dibutuhkan.”<sup>233</sup>

Sekretariat Jenderal MPR RI adalah lembaga pemerintah non kementerian yang merupakan kesekretariatan lembaga negara dan bertanggungjawab langsung kepada Pimpinan MPR. Sekretariat Jenderal MPR dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal MPR dan dibantu oleh Wakil Sekretaris Jenderal. Sekretariat Jenderal MPR mempunyai tugas menyelenggarakan dukungan teknis dan administratif kepada MPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, serta pembinaan terhadap seluruh unsur dalam lingkungan Sekretariat Jenderal MPR. Dalam melaksanakan tugas Sekretariat Jenderal MPR menyelenggarakan fungsi:<sup>234</sup>

- a. Memenuhi segala keperluan/kegiatan majelis, alat kelengkapan majelis, dan fraksi/kelompok anggota MPR;
- b. Membantu Pimpinan, Badan Pekerja/Komisi/Panitia Ad Hoc Majelis menyempurnakan redaksi Rancangan-rancangan Putusan Badan Pekerja/Komisi/Panitia Ad Hoc Majelis;
- c. Membantu Pimpinan Majelis menyempurnakan redaksional/teknis yuridis dari rancangan-rancangan Ketetapan/Keputusan Majelis;
- d. Membantu Pimpinan Majelis menyiapkan rancangan anggaran belanja Majelis untuk Sidang Umum/Istimewa;
- e. Menyelenggarakan pelayanan kegiatan pengumpulan aspirasi masyarakat, perundang-undangan dan pertimbangan hukum, persidangan dan kesekretariatan fraksi/kelompok anggota;
- f. Menyelenggarakan kegiatan hubungan masyarakat, keprotokolan, publikasi, perpustakaan dan dokumentasi;

---

<sup>233</sup>*Ibid.*, hlm. 154.

<sup>234</sup>Sekretariat Jenderal MPR RI dalam <http://ppid.mpr.go.id/sekretariat-jenderal>, diakses pada tanggal 04/11/2019.

- g. Menyelenggarakan administrasi keanggotaan majelis, administrasi kepegawaian, keuangan dan ketatausahaan;
- h. Menyiapkan perencanaan dan pengendalian kerumahtanggaan dan kesekretariatan majelis;
- i. Menyediakan perlengkapan, angkutan, perjalanan, pemeliharaan serta pelayanan kesehatan;
- j. Menyelenggarakan kegiatan pengkajian mengenai kemajelis; dan
- k. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh pimpinan Majelis.

Dalam menjalankan tugasnya, struktur Sekretariat Jenderal MPR RI dipimpin oleh Pimpinan Sekretariat dan Wakil Sekretariat Jenderal. Dalam menjalankan tugasnya pimpinan Sekretariat Jenderal dibantu oleh Biro Persidangan dan Sosialisasi, Biro Sekretariat Pimpinan, Biro Hubungan Masyarakat, Biro Administrasi dan Pengawasan, Biro Keuangan, Biro Umum, dan Biro Pengkajian.<sup>235</sup>

Susunan struktur inilah yang kemudian berperan penting dalam menjalankan dan membantu pelaksanaan tugas dan fungsi anggota MPR. Oleh sebab itu, penataan berupa reformasi birokrasi terhadap lingkup Sekretariat Jenderal MPR RI sangat dibutuhkan. Reformasi Birokrasi Sekretariat Jenderal MPR RI bertujuan untuk membangun profil dan perilaku aparatur Sekretariat Jenderal MPR RI yang Profesional dan modern, berintegritas serta jujur dan amanah.<sup>236</sup>

Penaataan birokrasi pada Sekretariat Jenderal MPR RI amat dibutuhkan untuk meningkatkan kualitas, efisiensi dan efektivitas kerja para birokrat. Apalagi jika mencermati bahwa hasil kinerja birokrasi pada Sekretariat Jenderal MPR RI—misalnya pada tahun 2016-2017—belumah sangat memuaskan. Hal ini dibuktikan dengan Hasil Evaluasi Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Tahun 2016 yang dilakukan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi RI memberikan penilaian berupa indeks reformasi birokrasi Setjen MPR RI adalah 46,67 dengan kategori C.<sup>237</sup> Dan seiring berjalannya waktu, Sekretariat Jenderal MPR RI terus melakukan penataan birokrasi yang dibuktikan pada tahun 2017 indeks

---

<sup>235</sup> Lihat selengkapnya dalam Peraturan Sekretariat Jenderal MPR RI No. 1 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat MPR RI.

<sup>236</sup> *Road Map Reformasi Birokrasi Sekretariat Jenderal MPR RI* (pdf), diakses melalui [https://v1.mpr.go.id/uploads/sekretariat\\_jendral/1.\\_Road\\_Map\\_Reformasi\\_Birokrasi\\_.pdf](https://v1.mpr.go.id/uploads/sekretariat_jendral/1._Road_Map_Reformasi_Birokrasi_.pdf), pada tanggal 4/11/2019.

<sup>237</sup> Lihat Hasil Evaluasi dan Pelaksanaan Reformasi Birokrasi MPR RI Tahun 2016 pada laman [https://v1.mpr.go.id/uploads/sekretariat\\_jendral/Hasil\\_Evaluasi\\_Pelaksanaan\\_Reformasi\\_Birokrasi\\_Tahun\\_2017.pdf](https://v1.mpr.go.id/uploads/sekretariat_jendral/Hasil_Evaluasi_Pelaksanaan_Reformasi_Birokrasi_Tahun_2017.pdf), diakses pada tanggal 04/11/2019.

reformasi birokrasi Setjen MPR RI dapat beranjak dari kategori C menjadi kategori B.<sup>238</sup>

Namun hasil pencapaian ini tidak boleh menjadi hadiah yang memuaskan lalu menghentikan semangat bagi para birokrat Sekretariat Jenderal MPR RI untuk terus melakukan penataan birokrasi. Model penataan birokrasi dapat digambarkan di bawah ini:



Berdasarkan pandangan ahli dalam FGD *Penguatan Kedudukan MPR RI dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*, menyampaikan masukannya terhadap penataan birokrasi Sekjen ke depannya. Misalnya yang diungkap oleh Achmad Ruslan terkait usulan tim peneliti untuk melakukan penataan birokrasi pada Sekretariat Jenderal MPR RI,

Ada hal yang saya kurang setuju yaitu mengenai Sekretariat Jenderal dan keuangan, karena di dunia ini hanya pemerintah lah yang mengatur mengenai keuangan Negara dalam hal ini juga termasuk dengan peraturan-peraturan mengenai Sekretariat Jenderal MPR RI.<sup>239</sup>

Namun mengenai pandangan penataan birokrasi pada Sekretariat Jenderal MPR RI yang telah dikemukakan oleh Achmad Ruslan di atas justru menuai bantahan dari Nurfaika Ishak,

Untuk penataan birokrasi, perlu adanya peraturan tersendiri dalam merekrut staf-staf ahli di lembaga tinggi Negara entah itu dalam bentuk undang-undang

<sup>238</sup> Lihat Hasil Evaluasi dan Pelaksanaan Reformasi Birokrasi MPR RI Tahun 2017 pada laman [https://v1.mpr.go.id/uploads/sekretariat\\_jendral/Hasil\\_Evaluasi\\_Pelaksanaan\\_Reformasi\\_Birokrasi\\_Tahun\\_2016.pdf](https://v1.mpr.go.id/uploads/sekretariat_jendral/Hasil_Evaluasi_Pelaksanaan_Reformasi_Birokrasi_Tahun_2016.pdf), diakses pada tanggal 04/11/2019.

<sup>239</sup> Pandangan Achmad Ruslan, peserta dalam Focus Group Discussion mengenai “Penguatan Kedudukan MPR RI dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia” pada tanggal 19 Desember 2019 pukul 10.45 WITA di Swiss-Belhotel Makassar

atau peraturan pemerintah dan lain sebagainya untuk mengatur kualifikasi orang-orang yang bisa menjadi anggota dan staf ahli MPR.<sup>240</sup>

Muhammad Zulfan juga menyampaikan berpendapatnya bahwa perlu adanya kajian khusus dalam membahas orang-orang yang bersumber dari mana saja yang dapat menjadi Sekjen MPR RI.

Saya pikir itu bisa menjadi kajian tersendiri karena membicarakan banyak orang sungguh luas kepentingan yang ada disitu. Saya pikir apakah kesekjenan MPR RI itu bersumber dari ASN Kementerian Dalam Negeri atau bagaimana? yah mungkin masih perlu di teliti lebih jauh proses tersendiri khusus untuk penataan birokrasi saja.<sup>241</sup>

Berdasarkan uraian di atas, maka perlu adanya penelitian yang mendalam khusus Kesekjenan MPR RI sehingga jelas dari mana asal dan muasal orang yang menjabat sebagai Sekjen MPR RI, apakah perlu rekam jejak yang bebas dari tindak pidana atau sebagainya. Maka urusan tersebut kita serahkan sepenuhnya kepada MPR RI dalam menetapkan Setjen MPR RI. Kedepannya, penataan birokrasi<sup>242</sup> harus terus diupayakan pada orientasi pelayanan yang baik yang ikat dengan bukan hanya *good governance* namun harus mengarah pada konsep *dynamic governance*. Seperti bukan hanya kapasitas sumber daya manusia yang baik—melalui sistem meritokrasi—dan kemampuan para birokrat untuk bekerja secara terukur, terencana dan disiplin dengan menerapkan prinsip persamaan, keterbukaan, berhasil dan berdaya guna, akuntabilitas, dan transparansi dalam pelayanan; namun juga kemampuan untuk memprediksi kemungkinan-kemungkinan yang terjadi di masa mendatang dan kemampuan untuk belajar dan mengevaluasi diri terhadap kinerja yang selama ini dilakoninya.

### 3. Kemandirian Pos Anggaran MPR RI yang Terpisah dari Eksekutif

Sampai saat ini, pembiayaan anggaran baik di lembaga legislatif dan parlemen maupun di lembaga yudikatif berasal dari eksekutif. Dukungan anggaran kelembagaan ini menunjukkan jika hanya eksekutif yang memiliki independensi keuangan. Djadi Hanan menilai sistem ini kurang efektif dalam melahirkan kualitas

---

<sup>240</sup>Pandangan Nurfaika Ishak, peserta dalam Focus Group Discussion mengenai “Penguatan Kedudukan MPR RI dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia” pada tanggal 19 Desember 2019 pukul 11.05 WITA di Swiss-Belhotel Makassar

<sup>241</sup>Pandangan Muhammad Zulfan, Peserta Focus Grup Discussion dengan Tema “Penguatan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia” Pada Tanggal 19 Desember 2019, di Swiss-Belhotel Makassar.

<sup>242</sup> Dalam *Road Map Reformasi Birokrasi Sekretariat Jenderal MPR RI* (pdf), *op.cit.*, dapat ditemui berbagai bidang perubahan yang akan dilakukan oleh Sekretariat Jenderal MPR RI dalam Reformasi Birokrasi mencakup 8 (delapan) area perubahan yaitu: (1) Manajemen Perubahan; (2) Penataan Peraturan Perundang-undangan; (3) Penataan dan Penguatan Organisasi; (4) Penataan Tata laksana; (5) Penataan Sistem Manajemen SDM Aparatur; (6) Penguatan Pengawasan; (7) Penguatan Akuntabilitas Kinerja; dan (8) Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik.

*cheks* parlemen maupun yudikatif terhadap lembaga eksekutif, sebab kelembagaan parlemen dan yudikatif selalu bergantung pada lembaga eksekutif dalam hal keuangan. Hal ini berpotensi timbulnya negoisasi dan transaksi politik sangat besar sehingga terkadang fungsi *cheks* menjadi semacam proses tawar-menawar demi sokongan anggaran pada kedua lembaga yang dependen anggaran tersebut.

Memang pada sejatinya, dukungan anggaran bagi setiap kelembagaan merupakan hal yang sangat mendasar dalam menjalankan program dan kegiatan lembaga. Hal ini tidak dapat dinafikkan. Namun jika dukungan anggaran ini tidak diatur sedemikian rupa, dalam artian adanya kemandirian bagi lembaga negara yang memiliki fungsi strategis dalam mengawal pemerintahan, maka akan dikuatirkan fungsi tersebut tidak dapat berjalan sesuai harapan.

Kajian ini pada dasarnya didasari atas penelitian yang dilakukan oleh Djayadi Hanan “*Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia*” dengan objek kajian pada lembaga DPR. Dalam penelitiannya, ia banyak meminta pandangan dari berbagai fraksi yang di duduk di DPR pada masanya. Misalnya pandangan yang diungkap oleh N. Nasution,

Pada suatu kesempatan, komisi saya, yaitu Komisi Sebelas, melakukan kunjungan ke Washington DC untuk memeriksa cabang bank sentral Indonesia (BI) di sana. Ketika kami berada di sana, semua layanan, termasuk akomodasi dan transportasi, disediakan oleh BI, karena anggaran yang disediakan oleh sekretariat jenderal untuk kami jauh dari cukup. Tentu saja, hal ini berpengaruh terhadap kemandirian kami sebagai anggota DPR. Oleh karena itu, saya sendiri setuju bila kita menaikkan anggaran operasional DPR. Tapi, usulan ini sulit terwujud saat ini karena pasti akan ditolak oleh eksekutif.<sup>243</sup>

Pendapat serupa juga dilontarkan oleh Alvin Lie dengan mengatakan bahwa, “

Jika kita melihat pengelolaan DPR, sekretariat jenderal masih bagian dari eksekutif. Anggaran operasional kami masih ditentukan dan dikelola oleh eksekutif, sehingga kenyataannya kami masih bergantung pada lembaga eksekutif.<sup>244</sup>

Pendapat lainnya cukup ekstrem disampaikan lagi oleh N. Nasution yang menilai bahwa,

Bahwa memang benar secara konstitusional DPR memiliki kekuasaan yang lebih besar. Tetapi, dalam praktiknya, kelembagaan itu tidak bisa digunakan

---

<sup>243</sup> Hasil Wawancara N. Nasution pada tanggal 8 November 2011, dalam Djayadi Hanan, *Menakar Presdensialisme...*, *op.cit.*, hlm. 163.

<sup>244</sup> Hasil Wawancara Alvin Lie pada tanggal 10 November 2011, dalam *ibid.*, hlm. 164.

karena kurangnya kapasitas kelembagaan. Jadi pada dasarnya bila pemerintah ingin terjadi kebuntuan, pasti akan terwujud.<sup>245</sup>

Pada dasarnya pendirian pos anggaran bagi keanggoatan parelemen telah diusulkan, misalnya oleh H.A Azis dalam pembahasan RUU Lembaga Legislatif (MD3).Tetapi usulan tersebut ditolak oleh pemerintah. H.A Azis menyampaikan bahwa,

Saya telah mengusulkan pendirian kantor anggaran parlemen tapi ditolak oleh pemerintah selama masa pembahasan RUU MD3. [...]. Kantor ini sangat dibutuhkan oleh DPR karena harus ada badan khusus yang membekali kami dengan kompetensi anggaran. [...]. Pemerintah tidak setuju karena khawatir bila kapasitas analisis anggaran meningkat dikalangan anggota DPR, mereka akan kesulitan menghadapi DPR.<sup>246</sup>

Adanya penolakan dari pemerintah terhadap pendirian pos anggaran bagi lembaga parlemen disinyalir agar hubungan secara politis lembaga parlemen dapat dikontrol secara tidak langsung oleh lembaga eksekutif. Hal ini dipertegas oleh Rafiuddin Hamarung dengan mengungkapkan,

Konstitusi kita mengenal tiga cabang kekuasaan. Tetapi, kenyataannya peraturan keuangan atau kemandirian dalam hal keuangan hanya dimiliki oleh kekuasaan presiden. Bukan DPR, bukan pula MA.Makanya, banyak hal tidak mengenakan menimpa DPR.<sup>247</sup>

Berdasarkan uraian di atas, kajian kemandirian pos anggaran bagi lembaga negara seharusnya juga diilhami dan diterapkan pada lembaga MPR RI. Maka dari itu, kedepannya sangat diharapkan adanya pemisahan pos anggaran antara parlemen dan eksuktif. Pemisahan anggaran ini memberikan sistem keuangan dan pertanggungjawabannya mandiri dikelola dan dijalankan oleh parlemen (MPR RI).

Namun dalam FGD *Penguatan Kedudukan MPR RI dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia* (2019) beberapa ahli menolak adanya kemandirian pos anggaran MPR RI yang terpisah dari eksekutif. Usulan kemandirian pos anggaran MPR RI yang terpisah dari eksekutif, Achmad Ruslan secara tegas bahwa ia tidak setuju dengan hal tersebut.

---

<sup>245</sup> Hasil Wawancara N. Nasution pada tanggal 8 November 2011, dalam *ibid.*,

<sup>246</sup> Hasil Wawancara H.A. Azis pada tanggal 11 Oktober 2011, dalam *ibid.*

<sup>247</sup> Risalah Rapat Pansus RUU MD3, 23 Oktober 2008, dalam *ibid.*,



Selanjutnya mengenai masalah keuangan disini, pemerintahlah yang sejatinya mencari dan membagi-bagikan uang dan ia juga yang harus bertanggungjawab juga atas hal tersebut.<sup>248</sup>

Pernyataan Achmad Ruslan kali ini juga sejalan dengan pendapat Nurfaika Ishak yang mengatakan bahwa,

Mengenai anggaran, saya kali ini setuju dengan pendapat Prof. Achmad Ruslan yaitu terkait dengan kemandirian pos anggaran, yang mana pembiayaan anggaran memang dibagikan oleh pemerintah. Lalu jika pos anggaran ini kemudian diberikan kepada MPR, apakah disini MPR yang mencari uangnya sendiri? Atau kemandirian pos anggaran seperti apa yang diinginkan?<sup>249</sup>

Selama ini pembiayaan anggaran memang berasal dari eksekutif. Kemandirian pos anggaran disini ternyata menuai kontra dari beberapa ahli yang hadir dalam FGD pada 19 Desember 2019 lalu. Mereka menganggap bahwa dalam hal pembiayaan anggaran, memang sudah menjadi tugas daripada eksekutif, akan tetapi sistem ini kurang efektif untuk terus diterapkan dalam sistem ketatanegaraan kita. Potensi timbulnya kecurangan dan transaksi politik sangat besar jika lembaga lainnya seperti legislatif dan yudikatif selalu bergantung kepada lembaga eksekutif dalam hal keuangan. Tidak bisa kita pungkiri bahwa hal ini telah menjadi ajang tawar-menawar antara eksekutif dengan lembaga lainnya, demi mendapatkan dana anggaran dari eksekutif. Maka dari itu tim peneliti sangat menyarankan diberlakukannya kemandirian pos anggaran MPR RI. Serta beberapa ahli pada FGD mengemukakan bahwa dalam hal pembiayaan anggaran, memang sudah menjadi tugas daripada eksekutif, akan tetapi sistem ini kurang efektif untuk terus diterapkan dalam sistem ketatanegaraan kita karena resiko terjadinya kecurangan dalam pembiayaan anggaran sangat besar.

Jadi pos anggaran MPR tidak lagi berasal dari eksekutif namun berasal dari lembaga sendiri yang telah diatur sistem pembagian anggarannya dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat didukung dengan menyandarkan konsep *trias politica*, bahwa bukan hanya sebatas kewenangan dan fungsi yang harus terpisah dari

---

<sup>248</sup>Pandangan Achmad Ruslan, peserta dalam Focus Group Discussion mengenai “Penguatan Kedudukan MPR RI dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia” pada tanggal 19 Desember 2019 pukul 10.45 WITA di Swiss-Belhotel Makassar

<sup>249</sup>Pandangan Nurfaika Ishak, peserta dalam Focus Group Discussion mengenai “Penguatan Kedudukan MPR RI dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia” pada tanggal 19 Desember 2019 pukul 11.05 WITA di Swiss-Belhotel Makassar

lembaga satu dengan lainnya, namun juga adanya pemisahan terhadap pos anggaran pada tiga poros cabang kekuasaan ini.



## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

Berdasarkan paparan hasil kajian yang telah diuraikan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Penguatan kewenangan MPR RI dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia dapat dilakukan dengan memberikan kewenangan kepada MPR RI dalam menetapkan ketetapan yang bersifat mengatur. Dalam hal ini MPR RI dapat diberi kembali kewenangan dalam menetapkan GBHN yang sifatnya berbeda dengan masa sebelum reformasi—sehingga Presiden tidak terjebak pada pertanggungjawaban kepada MPR RI. Di samping itu, bentuk penguatan MPR RI dapat diwujudkan melalui kewenangan MPR RI sebagai lembaga kontrol dalam sistem ketatanegaraan, sehingga fungsi *checks and balances* berjalan sebagaimana mestinya.
2. Model penguatan kelembagaan MPR RI dapat dilakukan dengan merekonstruksi komposisi keanggotaan MPR RI dengan memasukkan kembali unsur golongan yang persyaratannya kemudian diatur dalam undang-undang tersendiri yang mengatur kelembagaan MPR RI. Selain itu, penguatan kelembagaan MPR RI juga dapat diwujudkan melalui penataan birokrasi pada Sekretariat Jenderal MPR RI, dan merancang kemandirian pos anggaran bagi MPR RI.

#### **B. SARAN**

Berdasarkan kesimpulan yang telah dikemukakan di atas, maka dapat disarankan:

1. Diharapkan kedepannya penguatan kewenangan MPR RI dapat dilaksanakan melalui amandemen kelima UUD NRI Tahun 1945. Selain itu, kewenangan MPR RI yang telah diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dijalankan secara konsekuen sesuai amanat konstitusi, sehingga dapat merepresentasikan kelembagaan MPR RI sebagai lembaga permusyawaratan/perwakilan.
2. Dalam penguatan kelembagaan MPR RI saat ini, amat dibutuhkan undang-undang khusus/ tersendiri yang mengatur kedudukan MPR RI dan terpisah dari UU MD3. Sehingga secara kelembagaan MPR RI memiliki kedudukan yang kuat dalam sistem ketatanegaraan.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku dan Jurnal

- A. S. S. Tambunan. 1991. *MPR Perkembangan dan Pertumbuhannya Suatu Pengamatan dan Analisis*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Abdul Ghoffar. 2009. *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup.
- Aisyah Amini. 2004. *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*. Jakarta: Pancur Siwah
- Amir Makmur dan Reni DwiPurnowati. 2005. *Lembaga Perwakilan Rakyat, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI*. Jakarta.
- Awaluddin. 2011. *Hukum Sebagai Suatu Sistem (Perbandingan Sistem Konstitusi Di Negara Inggris Dan Turki)*. Jurnal Aktualita, Vol 6, No. 3.
- C. S. T. Kansildan Christine S. T. Kansil. 2010. *Perbandingan Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Diktum Ketetapan MPRS No.VI/MPRS/1965 tentang Banting Stir untuk berdiri di atas Kaki sendiri di Bidang Ekonomi dan Pembangunan, juga MPR-RI *Himpunan*
- Djayadi Hanan. 2014. *Menakar Presdensialisme Multipartai di Indonesia Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis dalam Konteks Indonesia*. Bandung: Mizan.
- Dr. A.H. Nasution. 1986. *Memenuhi Panggilan Tugas, Jilid 7, Masa Konsolidasi Orde Baru*. Jakarta: CV Haji Mas Agung.
- Dwi Indri Astuti, Iskandar syah dan Syaiful M. *Hubungan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dengan Lembaga Kepresidenan pada tahun 1945-1949*. Jurnal FKIP Unila.
- Elva Imeldatur Rohmah. 2019. *Perbandingan Sistem Pemerintahan Indonesia Iran dan Perancis*. Jurnal UmmulQura, Vol. XIII No. 1, Maret.
- Fajlurrahman Jurdi. 2019. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Faried Ali. 1996. *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Farouk Muhammad. 2018. *Urgensi Amanden Konstitusi sebagai Upaya Penyempurnaan dan Penguatan Sistem Ketatanegaraan*. Jakarta: Badan Pengkajian MPRI.
- Fatmawati. 2005. *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral; Studi Perbandingan Antara Indonesia dan Berbagai Negara*. Jakarta: UI Pres.

- Fatmawati. 2010. *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral, Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*. Jakarta: UI Press.
- Hem Lata Swarup, Niroj Sinha, Chithra Ghosh, Pam Rajput. *Women's Political Engagement In India* dalam buku B. Nelson and Chowdhury, *Women and Politics Worldwide*. London: Yale University Press.
- Henry Campbell Black. *Law Dictionary*, sixth Edition, centennial Edition (1891-1991), (ST. Paul Minn: West Publishing Co., 1990).
- Irving Steven. 1996. *Constitutional and Administrative Law, Third edition*, Pitman Publishing, London. And see also *Inter-Parliamentary Union (1986)*, *Parliament of the World, A Comparative Reference Compendium, Second Edition..Vol.I*, Gower Publishing Company Limited, England.
- Ismail suny. 2004. *Kedudukan MPR, DPR dan DPD Pasca-Amendemen UUD 1945. Kertas Kerja*, Seminar Sistem pemerintahan Indonesia Pasca-Amendemen UUD 1945 yang diselenggarakan Badan Pembina Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, dan HAM RI Provinsi Jawa Timur dengan Fak. Hukum Umair. Surabaya.
- Jimly Asshiddiqie. 2005. *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 194*. Yogyakarta : FH UII Oress.
- Lawrence M. Friedman. 2009. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. Bandung: Nusamedia.
- Ma'ruf Cahyono. 2014. *Konstitusi dan MPR dalam Dinamika Sejarah*, Jakarta, Sekretariat Jenderal MPR RI.
- Mayor Supolo Prawotokusumo, Be. Hk. 1967. *Dari Orde Lama menuju Orde Baru*. CV, Pantjoran Tudjuh Djakarta.
- Michael Bogdan. 2010. *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*. Bandung: Nusa Media.
- Michael H. Whincup. 2006. *Contract Law and Practice: The English Legal System with Scottish, Commonwealth and Continental Comparisons*, ed5. Netherlands: Kluwer International.
- Miriam Budiardjo. 1997. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: P.T. Gramedia.
- Mohammad Fajrul Falaakh. 2014. *Model dan Pertumbuhan Konstitusi*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Montesquieu. *L'Esprit des Lois, atau The Spirit of Laws*, trans. by Thomas Nugent tahun 1752, rev. by J.V. Prichard, (London: G. Bell and Sons, Ltd., 1914).
- MPRS. 1972. *Buku Keenam, Sidang Umum MPRS Keempat tahun 1966, jilid IIA*. Jakarta: Penerbitan MPRS Jakarta.

- Muchammad Ali Safa'at. 2010. *Parlemen Bikameral*. Malang: UB Press.
- Nana Supriatna, MamatRuhimat Dan Kosim. *Ilmu Pengetahuan Sosial (Geografi, Sejarah, Sosiologi, Ekonomi)*. GRAFINDO MEDIA PRATAMA.
- Natasya Yunita Sugastuti. 2014. *Formasi/ Terjadinya Hubungan Kontraktual Menurut Sistem Hukum Inggris*. Jurnal Hukum PRIORIS, Vol. 4 No. 2.
- Ni'matul Huda. 2006. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Ni'matul Huda. 2007. *Lembaga Negara Dalam Transaksi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press.
- Ninon Melatyugra dan Titon Slamet Kurnia. 2018. *Perjanjian Internasional Dalam Hukum Nasional: Perbandingan Praktik Negara Indonesia, Inggris, Dan Afrika Selatan*. Jurnal Refleksi Hukum, Vol. 2 No. 2, April.
- Pan Mohamad Faizdan Muhammad Erfa Redhani. 2018. *Analisis Perbandingan Peran Kamar Kedua Parlemen dan Kekuasaan Kehakiman dalam Proses Pemberhentian Presiden*. Jurnal Konstitusi, Vol. 15 No. 2, Juni.
- Prayudi. 2012. *MPR, Transisi Kedaulatan Rakyat dan Dampak Politikanya*. Jurnal Politica Vol. 3, No. 1, Mei.
- Rai S.M. 1995. *Women Negotiating Boundaries Gender, Law and The Indian State, Social and Legal Studies*, Volume.4, Nomor.3 Setember.
- Rekti. 2007. *Kompilasi Hukum Tata Negara*. Riset Informasi dan Arsip Kenegaraan.
- Reni Dwi Purnomowati. 2005. *Implementasi Sistem Bikameral Dalam Parlemen Indonesia*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Reni Dwi Purnowati. 2006. *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Robert Elgie. 2011. *Semi-presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice*, dalam Robert Elgie, Sophie Moestrup dan Yu-Shan Wo, *Semi-Presidentialism and Democratization*. Pelgrave, MacMillan: New York.
- Robert L. Maddex. 1996. *Constitutional Concept, Congressional Quarterly*. Washington D.C
- Rod Hague dan Marlin Harrop. *Comparative Government and Politics: an Introduction*, 5<sup>th</sup> ed., (Great Britain: Antony Rowe Ltd., 2001)..
- Saldi Isra. 2006. *The Role of The Second Chamber In the UK and Indonesia*, Academic Essay dalam Short Course "What Democracy Means" di University of Birmingham UK (Januari-April 2006), diselenggarakan oleh Chevening Fellowship.
- Saldi Isra. 2004. *Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat, Sistem Tricameral di Tengah Supremasi DPR*". Jurnal Konstitusi, Vol. 1 No. 1, Juli.



- Sartono Kartodirdjo. 1999. *Berbagai Perspektif dalam Studi Revolusi Prancis dan Revolusi Indoneia*. Archipel Vol.57.
- Satia Pradana Dan Fikri Z Muhammadi. 2012. *Belajar di india*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer.
- Sekretariat Jenderal DPR RI Badan Keahlian DPR RI. 2016. *Rencana Strategis Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI Tahun 2016-2017*.
- Tim Penyusun. 2010. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan, Jilid 1, edisi revisi, Sekretariat Jenderal danKepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Jakarta.
- Wiranto. 2003. *Beraksi di Tengah Badai*, Cetakan I. Jakarta; Ide Indonesia.
- Zainal Arifin Mochtar dan Saldi Isra. 2018. *Parlemen Dua Kamar Analisis Perbandingan Menuju Sistem Bikameral Efektif*. Yogyakarta: Genta Publishing.

### **Perundang-Undangan**

- Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2019 tentang Sekretariat Jenderal MPR-RI.
- Keppres No. 51 Tahun 2004 Tentang Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Keppres RI Nomor 23 Tahun 2005 Tentang Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- Peraturan Sekretariat Jenderal MPR RI No. 1 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat MPR RI.

### **Internet**

- Hasil Evaluasi dan Pelaksanaan Reformasi Birokrasi MPR RI Tahun 2017 padalaman, [https://v1.mpr.go.id/uploads/sekertariat\\_jendral/Hasil\\_Evaluasi\\_Pelaksanaan\\_Reformasi\\_Birokrasi\\_Tahun\\_2016](https://v1.mpr.go.id/uploads/sekertariat_jendral/Hasil_Evaluasi_Pelaksanaan_Reformasi_Birokrasi_Tahun_2016).
- Hasil Evaluasi dan Pelaksanaan Reformasi Birokrasi MPR RI Tahun 2016 padalaman, [https://v1.mpr.go.id/uploads/sekertariat\\_jendral/Hasil\\_Evaluasi\\_Pelaksanaan\\_Reformasi\\_Birokrasi\\_Tahun\\_2017](https://v1.mpr.go.id/uploads/sekertariat_jendral/Hasil_Evaluasi_Pelaksanaan_Reformasi_Birokrasi_Tahun_2017).
- Road Map Reformasi Birokrasi Sekretariat Jenderal MPR RI* (pdf), diakses melalui [https://v1.mpr.go.id/uploads/sekertariat\\_jendral/1.\\_Road\\_Map\\_Reformasi\\_Birokrasi\\_](https://v1.mpr.go.id/uploads/sekertariat_jendral/1._Road_Map_Reformasi_Birokrasi_)