

## **PROBLEMATIKA DAN PROSPEK MPR: DULU, KINI DAN NANTI**

**Efriza**

Dosen Ilmu Politik STIP-AN dan Penulis Buku Politik antara lain, Kekuasaan Politik: Perkembangan Konsep, Analisis dan Kritik (Intranspublishing, Malang, 2016)  
Email : [efriza.riza@gmail.com](mailto:efriza.riza@gmail.com)

### **ABSTRAK**

Tulisan ini membahas problematika dan prospek MPR berdasarkan konsep dan praktiknya, dari hasil penelitian ini menghasilkan wacana untuk menjadi rekomendasi memperbaharui tipe parlemen Indonesia dari keragaman parlemen (MPR/DPR/DPD) sehingga menjadi jelas pilihannya antara unikameral atau bikameral. Penulisan ini mengaplikasikan kategorisasi konsep lembaga perwakilan dalam sistem presidensial menurut Jimly Asshiddiqie, serta format lembaga perwakilan dan kriteria untuk menentukan kamar dalam Parlemen menurut Fatmawati. Sehingga, dapat dipahami konsep dan implikasi dari diterapkannya lembaga MPR.

**Kata kunci:** Lembaga Perwakilan Rakyat, Supremasi Parlemen, Tipe Parlemen

### ***ABSTRACT***

*This paper discusses the problems and prospects MPR based concept and practice, of the results of this study resulted in a discourse to be a recommendation in the Indonesian parliament to renew the type of diversity parliament (MPR/DPR/DPD) thus become obvious choice between unicameral or bicameral. Writing is applying categorization concept of representative institutions in a presidential system according Jimly Asshiddiqie, as well as the format of representative bodies and the criteria for determining Room in Parliament according to Fatmawati . Thus, it can be understood the concept and implications of the implementation of the Assembly institutions.*

**Key words:** *Representatives Institutions, Supremacy of Parliament, Parliament Type*

### **I. Pendahuluan**

Pembentukan awal Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam UUD 1945 asli, memang tidak dirinci secara tegas. Tetapi yang mendasari adanya lembaga MPR ini ditenggarai keinginan bangsa Indonesia sejak kemerdekaan untuk mendirikan sebuah negara demokrasi, yakni melibatkan seluruh rakyat dalam seluruh proses dan kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat. Pelibatan seluruh rakyat itu dilembagakan dalam sebuah institusi atau lembaga negara yang bernama MPR. Pembentukan MPR ini dimaksudkan untuk mewakili atau sebagai

penjelmaan dari seluruh rakyat dalam mengejawantahkan pelaksanaan kedaulatan rakyat, (Indra J. Piliang dan T.A. Legowo, 2006; dan Formappi, 2005).

Ketentuan yang menegaskan itu adalah UUD 1945 (sebelum perubahan) dalam Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR.” Secara normatif dan praktik ternyata Indonesia menerapkan perpaduan antara sistem presidensial dan parlementer yang disebut sistem kekeluargaan (Nurliah Nurdin, 2012: 54). Konsekuensinya, kepenuhan sebagai pelaksana kedaulatan rakyat menjadikan MPR sebagai lembaga yang dapat berbuat apapun (*omnipotent*) atau berada di atas semua lembaga yang lain (*supremacy*). Gagasan dari institusi MPR ini sebetulnya salah satu varian dari tiga gagasan supremasi parlemen (*parliamentary supremacy*) lainnya namun perpaduan dari dua gagasan sistem presidensial dan parlementer ini hanya ada di Indonesia, (Efriza dan Yoyoh Rohaniah: 2016).

Perkembangan selanjutnya, dalam rangka pemurnian sistem presidensial adalah memperbaharui (eksistensi) MPR, sehingga kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara melainkan tidak lebih dari lembaga tinggi negara biasa (sejajar) sekaligus MPR tidak lagi sebagai lembaga penjawantahan pelaksana kedaulatan rakyat karena ditinggalkannya prinsip supremasi parlemen diganti dengan penerapan supremasi konstitusi. Meski begitu, bentuk lembaga keparlemenan Indonesia masih tidak jelas, sebab tetap dipertahankannya MPR meski kewenangannya sudah dibatasi menyebabkan tipe parlemen Indonesia sumir apakah unikameral, bikameral, atau trikameral, meski pada dasarnya diterapkannya sistem parlemen bikameral dengan adanya lembaga baru bernama Dewan Perwakilan Daerah (DPD) disamping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Penafsiran di atas mendasari penelitian ini menggali lebih jauh, apakah penerapan dari konsep lembaga MPR ini sebagai suatu sistem sudah tepat sebagai bagian dari institusi keberagaman lembaga perwakilan rakyat di Indonesia? Tentu saja pada akhirnya, penelitian ini akan mengarahkan kita pada refleksi tentang konsep dan praktik dari lembaga perwakilan rakyat Indonesia khususnya lembaga MPR dan umumnya lembaga perwakilan rakyat (MPR/DPR/DPD) yang akan mengarahkan kita tidak hanya memperdebatkan problematika dari lembaga perwakilan rakyat itu tetapi sekaligus menggulirkan wacana perubahan berdasarkan hasil analisis terhadap konsep dan praktik perkembangan lembaga perwakilan rakyat Indonesia.

Dalam pembahasan penulisan ini mengaplikasikan kategorisasi konsep lembaga perwakilan dalam sistem presidensial menurut Jimly Asshiddiqie, serta format lembaga perwakilan dan kriteria untuk menentukan Kamar dalam Parlemen menurut Fatmawati. Sehingga, dapat dipahami konsep dan implikasi dari diterapkannya lembaga MPR.

## II. Metode Penelitian

Studi ini didasarkan pada hasil penelitian yang menggunakan pendekatan kualitatif. Serta juga menggunakan pendekatan penelitian ilmu politik yakni Pendekatan Institusional, hal mana menyelidiki lembaga-lembaga politik dengan mana akan diperoleh pemahaman yang akurat tentang bagaimana politik institusional itu berjalan, sehingga demikian apabila fungsi dan hubungan kerja

antara lembaga-lembaga politik itu telah berhasil dijelaskan, maka kita telah dapat memahami kehidupan politik dari negara bersangkutan, (Maswadi Rauf, 1993: 527-528). Sementara itu, teknik pengumpulan data yang diterapkan dalam penelitian ini adalah studi literatur dan wawancara yang mendalam. Wawancara dilakukan berdasarkan pedoman wawancara dan beberapa pertanyaan terbuka. Wawancara dilakukan secara mendalam yang dikategorikan pada dua kelompok: (1). Pelaku/Akademisi yang turut terlibat dalam proses Amandemen UUD 1945 (tahun 1999-2002); dan (2) Peneliti/Akademisi yang meneliti dan menyoroti lembaga parlemen Indonesia.

### III. Hasil dan Pembahasan

#### a. Analisis Hubungan Lembaga Perwakilan dan Pemerintahan

Lembaga perwakilan rakyat mengenai peran dan pengaruh mereka secara krusial dipengaruhi oleh faktor-faktor konstitusional dan institusional yang lebih luas – khususnya apakah mereka beroperasi di dalam sebuah sistem parlementer, presidensial atau semipresidensial – begitu pula dipengaruhi oleh struktur-struktur internal mereka, termasuk apakah mereka mencakup 1 kamar legislatif (*unicameralism*), 2 kamar (*bicameralism*), 3 kamar (*tricameralism*), 4 kamar (*tetracameralism*), dan 5 kamar (*pentacameralism*), (Andrew Heywood, 2013: 546, dan Fatmawati, 2010: 34).

Jimly Asshiddiqie mengembangkan ciri sistem pemerintahan presidensial dengan juga mengaitkan dengan faktor institusional yang meliputi lembaga perwakilan rakyat, sebagai berikut: (1). Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif; (2). Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak dapat dibagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden saja; (3). Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara sekaligus kepala pemerintahan; (4). Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu presiden atau sebagai bawahan yang bertanggungjawab kepadanya; (5). Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif demikian pula sebaliknya; (6). Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen; (7). Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi; (8). Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat; dan (9) Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat tak seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen, (Jimly Asshiddiqie, 2007: 316).

Sementara itu, untuk menentukan Kamar dalam Parlemen atau tipe parlemen suatu negara, maka Fatmawati dalam bukunya ”*Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral*,” berdasarkan hasil kajiannya terhadap teoritisasi dari K.C. Wheare, Wade dan Philips, dan Tsebelis dan Money, menjelaskan sebagai berikut: (1). Memiliki kewenangan sesuai dengan fungsi dari parlemen (*representative assemblies* dan *deliberative assemblies*); (2). Memiliki anggota tersendiri, yang merupakan wakil dari warga negara dengan kategori tertentu dan metode seleksi tertentu; dan (3). Memiliki struktur kelembagaan tersendiri dan aturan-aturan tersendiri tentang prosedur dalam lembaga tersebut, (Fatmawati, 2010: 35-36).

## **b. Perkembangan Supremasi Parlemen**

Upaya menyusun suatu pemerintahan sendiri dalam merumuskan UUD 1945 ini dikenal dengan sistem kekeluargaan, yang disusun berdasarkan variasi antara memadukan kekuatan sistem presidensial di Amerika dan Sistem Parlementer di Inggris yakni, mengadopsi sistem Amerika tentang *fixed government*, dan mengadopsi sistem di Inggris yang memunyai lembaga tertinggi yang 'supreme' tempat kedaulatan rakyat (*locus of sovereignty*) berada, (RM. A.B. Kusuma, 2004: 38).

Dalam rumusan UUD 1945 menunjukkan bahwa meskipun kita menerapkan sistem presidensial tetapi sistem presidensial yang diterapkan itu memiliki aturan-aturan sendiri, sehingga dapat dikatakan kita memiliki sistem (presidensial) khas Indonesia (sistem sendiri) dengan aturan-aturan diantaranya: *Pertama*, Presiden tidak dipilih langsung oleh rakyat melainkan melalui MPR; *Kedua*, kita tidak beralih ke sistem presidensial yang berdasarkan trias politika; *Ketiga*, kita memadukan antara dua bentuk yang tak lazim yakni satu sisi kita menjalankan supremasi parlemen (dengan wujud konkrit ialah MPR) di sisi lain kita menerapkan Sistem Pemerintahan Presidensial. Dikatakan tidak lazim, sebab supremasi parlemen selalu bergandengan dengan sistem pemerintahan parlementer bukan presidensial seperti di Indonesia (wawancara I Made Leo Wiratma, Jakarta).

MPR sebetulnya merupakan salah satu varian dari gagasan supremasi parlemen (*parliamentary supremacy*). Dikatakan salah satu varian karena meski memiliki ciri-ciri yang sama tetapi dalam implementasinya memiliki kekhasan tersendiri. Paling tidak terdapat tiga hal jika suatu negara menganut gagasan supremasi parlemen, yakni: *Pertama*, negara tersebut memiliki sebuah organ atau lembaga negara tertinggi dan memiliki kekuasaan tidak terbatas sehingga tidak ada suatu lembaga negara lain yang dapat menandingi. *Kedua*, lembaga tersebut menjalankan fungsi parlemen. Sebagaimana diketahui bahwa MPR sebelum era reformasi terdiri dari anggota-anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan. DPR (yang anggota-anggotanya juga menjadi anggota MPR) dalam hal ini menjalankan fungsi parlemen. *Ketiga*, segala keputusannya tidak dapat dibatalkan atau diubah oleh lembaga negara yang lainnya. Segala keputusan MPR hanya bisa dibatalkan atau diubah oleh MPR itu sendiri.

Berdasarkan penelitian I Made Leo Wiratma terhadap 200 (dua ratus) negara ditemukan fakta bahwa terdapat 10 negara menerapkan sistem supremasi parlemen, bahkan selain negara model MPR, terdapat tiga varian lainnya dari supremasi parlemen (I Made Leo Wiratma, 2004). *Pertama*, supremasi parlemen model Inggris, hal mana kedudukan Raja/Ratu sebagai Ketua Parlemen hanya merupakan simbol, dan karenanya disebut dengan supremasi parlemen simbolik. Gagasan supremasi parlemen model Inggris ini juga dianut Negeri Belanda. *Kedua*, supremasi parlemen model Uni Soviet (sebelum terpecah-pecah menjadi banyak Negara). Badan tertinggi kekuasaan Negara Uni Republik-republik Soviet Sosialis (URSS) adalah Soviet Tertinggi URSS, yang salah satu fungsinya adalah sebagai parlemen. Dewan ini berwenang menangani apa saja dalam yurisdiksi URSS. Setiap produk yang dihasilkan tidak dapat dibatalkan oleh institusi lain kecuali oleh Dewan Tertinggi URSS itu sendiri. Gagasan supremasi parlemen model Uni Soviet ini disebut supremasi parlemen struktural-bikameral. Dikatakan struktural karena

menempatkan kedaulatan rakyat secara struktural dalam lembaga tertinggi negara. Sementara disebut bikameral karena Soviet Tertinggi terdiri dari Majelis Uni dan Majelis Bangsa. Negara lain yang menganut supremasi parlemen model Uni Soviet adalah (bekas) Republik Sosialis Cekoslovakia dan Republik Swiss.

*Ketiga*, supremasi model Republik Rakyat Cina (RRC), yakni supremasi parlemen struktural-unikameral. Otoritas tertinggi RRC adalah Kongres Rakyat Nasional dan merupakan satu-satunya organ negara yang melaksanakan kekuasaan legislatif. Negara lain yang menganut model ini adalah Republik Bulgaria, Republik Rakyat Demokrasi Korea (Korea Utara), dan Republik Sosialis Vietnam, (wawancara I Made Leo Wiratma, Jakarta).

Tabel. 1.1 Macam-macam Supremasi Parlemen

Negara	Bentuk Negara	Supremasi Parlemen	Otoritas Tertinggi	Bangunan Negara	Sistem Pemerintahan	Bentuk Parlemen
Inggris	Kerajaan	Simbolik	Parlemen (Raja termasuk didalamnya)	Kesatuan	Parlementer	Bikameral
Belanda	Kerajaan	Simbolik	Parlemen (Raja termasuk di dalamnya)	Kesatuan	Parlementer	Bikameral
Uni Soviet	Republik	Struktural	Soviet Tertinggi URSS	Unitaris, Sentralisme demokratis	Parlementer	Bikameral
Swiss	Republik	Struktural	Parlemen Federal	Konfederasi	Parlementer	Bikameral
RRC	Republik	Struktural	Kongres Rakyat Nasional	Unitaris	Parlementer	Unikameral
Bulgaria	Republik	Struktural	Majelis Nasional	Unitaris	Parlementer	Unikameral
Cekoslavia	Republik	Struktural	Majelis Federal	Federal	Parlementer	Bikameral
Vietnam	Republik	Struktural	Majelis Nasional	Kesatuan	Parlementer	Unikameral
Korea Utara	Republik	Struktural	Majelis Rakyat Tertinggi	Kesatuan	Parlementer	Unikameral
Indonesia	Republik	Struktural	MPR	Unitaris	"Presidensial"	"Unikameral"

(Sumber: diolah dari hasil penelitian)

Namun, dalam tiga dasa warsa terakhir dari abad ke-20, gagasan supremasi parlemen dipersoalkan kembali oleh berbagai negara penganutnya. Pertanyaan mendasarnya adalah apakah pemilihan gagasan supremasi parlemen sebagai suatu sistem sudah tepat dan telah memberikan jawaban yang memadai atas amanat yang diberikan seperti semula, yakni melaksanakan kedaulatan rakyat yang sesungguhnya.

Sejarah menegaskan negara yang menerapkan gagasan supremasi parlemen dalam sistem politiknya, secara umum ternyata menghasilkan pemerintahan otoritarian. Otoritas kekuasaan tertinggi negara menjadi tidak terkontrol sehingga apapun keputusannya tidak bisa dibantah mengakibatkan seringkali terjadi kesewenang-wenangan dan penyalahgunaan kekuasaan. Padahal dalam suatu demokrasi, semua lembaga yang menjalankan kekuasaan negara harus dapat dikontrol atau saling mengawasi satu sama lain. Ini yang kemudian dikenal dengan istilah *checks and balances*. Kejadian ini menunjukkan bahwa parlemen tidak lagi *omnipotent* sebagaimana halnya parlemen yang dimaksudkan dalam gagasan supremasi parlemen.

Negara-negara yang masih menganut supremasi parlemen sebagian besar adalah negara-negara yang tetap eksis dengan sistem komunisnya dan belum tersentuh demokratisasi, seperti Republik Rakyat Bulgaria, Republik Rakyat Cina, Republik Sosialis Vietnam, dan Korea Utara. Struktur kekuasaan di negara-negara tersebut hanya melahirkan pemerintahan yang sentralistis, diktator, dan otoritarian. Bahkan dalam Negara yang mengaku menganut demokrasi konstitusional seperti Uni Soviet, RRC, dan Korea Utara, secara tersurat mencantumkan bahwa pemerintahannya adalah sentralistis dan diktator. Negara non-komunis (selain Belanda) yang masih tetap bertahan menganut gagasan supremasi parlemen adalah Negara Konfederasi Swiss karena setiap keputusan Parlemen Federal menghendaki persetujuan DPR dan Senat, sehingga proses *checks and balances* tetap dapat berjalan, (wawancara I Made Leo Wiratma, Jakarta).

### **c. Perubahan Besar Tidak Tuntas**

Indonesia ketika menerapkan supremasi parlemen menyebabkan berbagai persoalan pun muncul, antara lain: *Pertama*, selama menerapkan gagasan supremasi parlemen dengan MPR sebagai otoritas tertinggi selalu melahirkan pemerintahan diktator. Hal itu dapat dilihat dari kepemimpinan Indonesia di bawah Presiden Soekarno pada masa Orde Lama dan kepemimpinan Presiden Soeharto di era Orde Baru. *Kedua*, dengan tambahan peran DPR dari kondisi keanggotaan "overlapping" (antara MPR dengan DPR) menyebabkan hubungan antara parlemen dalam hal ini DPR dengan Presiden menjadi tidak seimbang. Bahkan, akibat situasi itu kita mengalami dua kali kejatuhan presiden karena dipecat oleh MPR, yaitu Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid.

*Ketiga*, dari sudut ilmu politik dan hukum tata negara, MPR memiliki kedudukan yang tidak lazim. Ketidaklaziman itu tampak jelas jika menilik ajaran trias politika dari Montesquieu, yang memisahkan antara kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif secara tegas yang juga dikenal dengan *separation of power*. Hal mana posisi MPR tidak jelas atau memang diatas semua cabang kekuasaan tersebut. *Keempat*, proses rekrutmen keanggotaan MPR berbeda-beda, ada yang dipilih langsung oleh rakyat (bagi anggota-anggota DPR yang juga sekaligus menjadi anggota MPR yang berasal dari partai politik peserta pemilu), dipilih oleh DPRD Tingkat I (bagi anggota MPR dari utusan-utusan daerah), dan yang diangkat (bagi anggota DPR asal ABRI dan anggota MPR dari utusan-utusan golongan). Perbedaan sistem rekrutmen ini bertentangan dengan asas kesamaan atau egaliter bagi keanggotaan suatu lembaga yang sama. *Kelima*, apa yang diputuskan oleh MPR

seringkali tidak sesuai dengan apa yang diinginkan dan diharapkan oleh rakyat yang diwakili (elaborasi: wawancara I Made Leo Wiratma, Jakarta; Maswadi Rauf, Jakarta; dan Jimly Asshiddiqie, 1994).

Pasca runtuhnya Orde Baru dan dimulainya era Reformasi menjadi momentum yang baik untuk menata kembali sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan terhadap konstitusi. Berdasarkan amandemen UUD 1945, terjadi perubahan konsep MPR yang antara lain: *Pertama*, kedaulatan berada ditangan rakyat, dan dilaksanakan menurut UUD, (Pasal 1 ayat (2)). Berdasarkan ketentuan ini maka MPR bukan lagi sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, bukan lagi sebagai penjelmaan seluruh rakyat, dan bukan lagi sebagai badan tertinggi negara (*supreme body of state*). Perubahan konsep MPR ini juga berimplikasi pada ditinggalkannya gagasan supremasi parlemen. Kedaulatan rakyat tidak lagi menjadi monopoli MPR, kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD. Itu berarti bahwa segala sesuatu yang berkaitan dengan kedaulatan rakyat harus mengacu dan sesuai dengan UUD. Semua lembaga negara beserta wewenang, fungsi, dan kedudukannya harus berdasarkan UUD. Dengan demikian, UUD atau konstitusi memiliki kedudukan dan fungsi sentral dalam kehidupan ketatanegaraan, sehingga menjadi *supreme*. Jadi setelah amandemen UUD 1945, di Indonesia telah terjadi perubahan atau pergeseran dari gagasan supremasi parlemen menjadi supremasi konstitusi atau disebut prinsip demokrasi konstitusional, ketentuan ini semakin memperkuat sistem presidensial.

Dalam struktur ketatanegaraan setelah amandemen UUD 1945, dengan ketentuan baru itu telah terjadi perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan kita, yaitu sistem yang vertikal hirarkis dengan prinsip supremasi MPR menjadi horizontal fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antarlembaga negara (*checks and balances*). Struktur kelembagaan Republik Indonesia pasca Amandemen UUD 1945 juga mengalami perubahan sehingga terdapat tujuh organ negara yang disebut sebagai lembaga tinggi negara hal mana mempunyai kedudukan sederajat yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional dari UUD. Ketujuh organ tersebut adalah: Presiden, MPR, DPR, DPD, MA, MK, dan BPK; di samping itu amandemen UUD 1945 menunjukkan dibentuknya lembaga tinggi negara baru (DPD dan MK), dan dalam Perubahan UUD 1945 juga dihapuskannya lembaga tinggi negara seperti DPA yang dalam UUD 1945 kedudukannya adalah lembaga tinggi negara, dengan Perubahan Keempat UUD eksistensinya dihapuskan atau terdegradasi dari lembaga tinggi negara menjadi lembaga di dalam struktur pemerintahan negara, (Ni'matul Huda, 2005; dan Beddy Iriawan Maksudi, 2013).

*Kedua*, dari segi komponen maka MPR hanya terdiri dari DPR dan DPD, (Pasal 2 ayat (1)). Tampaknya MPR ingin mengarahkan dirinya sebagai parlemen bertipe bikameral, meskipun watak parlemen seperti itu tidak meyakinkan. DPR dan DPD memang merupakan dua lembaga terpisah dan paralel, namun dari segi wewenang dan keanggotaan telah terjadi ketimpangan dan diskriminasi (lihat Pasal 22C ayat (2) dan Pasal 22D). DPD tidak memiliki kewenangan yang signifikan dalam pengambilan keputusan, bahkan hanya merupakan pelengkap atau subordinasi dari DPR (Yoyoh Rohaniah dan Efriza, 2016). Bahkan, sayangnya watak sistem parlemen kita harus diakui masih tidak jelas, apakah unikameral, bikameral

atau trikameral. Ini didasari oleh MPR sejauhmana hakikat eksistensinya merupakan lembaga (institusi) atau sekadar forum majelis belaka (*joint session*), sebab dalam fungsi dan kelembagaan MPR memang kita dapat mengatakan *three chambers legislative* tetapi dari sisi pemilihan kita tidak dapat mengatakan itu, karena MPR itu *joint session*, artinya mereka tidak dipilih secara terpisah, mereka hanya gabungan dari anggota DPR dan anggota DPD. Walaupun demikian, MPR dalam level legislatif yang beragam (MPR/DPR/DPD) dapat disebut dengan nama *constitution making body* (lembaga pembuat konstitusi), (wawancara TA Legowo, Jakarta). Semestinya kewenangan-kewenangan MPR ini bisa tetap diperankan meski MPR sekadar forum belaka (dari berkumpulnya DPR dan DPD). Sementara itu, DPD sebenarnya menjadi lembaga negara yang *absurd*, tidak berguna dan hanya memboroskan keuangan negara, sebab lembaga perwakilan ini sifatnya konsultatif saja. Oleh karena itu, ke depan amandemen lanjutan terhadap UUD 1945 (Amandemen Kelima) menjadi keharusan dengan dua pilihan, yaitu memperkuat DPD dengan memberikan wewenang memutuskan seperti yang dimiliki oleh DPR atau sebaliknya DPD dibubarkan.

#### **IV. Penutup**

##### **a. Simpulan**

Berdasarkan hasil penelitian secara konstitusional ini ditemukan fakta bahwa dari pengaturan konstitusional (konsep lembaga perwakilan dalam arti luas, sementara dalam arti sempit utamanya MPR) sebelum dan sesudah amandemen terhadap lembaga perwakilan rakyat menunjukkan sebagai berikut: (1) Pra-Amandemen UUD 1945 menganut paham pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal (dan bersamaan terwujudnya hubungan *checks and balances*) seperti diterapkan sekarang ini (Pasca Amandemen UUD 1945); (2). Setelah Amandemen UUD 1945, di Indonesia telah terjadi perubahan atau pergeseran dari gagasan supremasi parlemen menjadi supremasi konstitusi. Ini tentu saja merupakan sebuah kemajuan dan kebaikan untuk bangsa dan negara, sebab selama menerapkan gagasan supremasi parlemen dengan MPR sebagai otoritas tertinggi selalu melahirkan pemerintahan diktator. Hal itu dapat dilihat dari kepemimpinan Indonesia di bawah Presiden Soekarno pada masa Orde Lama dan kepemimpinan Presiden Soeharto di era Orde Baru; dan (3) Pra dan Pasca Amandemen UUD 1945, format lembaga perwakilan di Indonesia tetap saja belum memiliki wajah sesungguhnya antara konsep dan implementasi, (wawancara I Made Leo Wiratma, Jakarta; dan Jimly Asshiddiqie, 2014).

##### **b. Rekomendasi**

Hingga kini watak MPR sebagai parlemen masih tidak jelas, apakah unikameral, bikameral, atau trikameral. Agar watak MPR menjadi jelas, paling tidak ada tiga opsi untuk dilakukan pada perubahan Amandemen berikutnya: *Pertama*, selama wewenang DPD tetap seperti sekarang maka DPD tidak akan dapat berkontribusi secara optimal dan hanya membebani anggaran negara, lihat saja misalnya berdasarkan data yang diperoleh dari Nota Keuangan dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (APBN-P) 2014 dan 2015 serta Nota Keuangan dan APBN 2016, total alokasi Anggaran untuk DPD dari tahun 2014 s/d

2016 terinci sebagai berikut: dalam APBN-P 2014 sebesar Rp. 670,7 milyar, dalam APBN-P 2015 dialokasikan anggaran sebesar Rp. 1.138,9 milyar. Sedangkan untuk tahun anggaran 2016 dialokasikan sebesar Rp. 1.027,9 milyar. (M. Djadjiono, 2016); karena itu jika DPD masih tetap dipertahankan dengan kondisi ketidakberdayaannya maka, konsekuensi pilihan sebaiknya DPD dibubarkan saja. Implikasinya, MPR juga harus dibubarkan dan fungsi parlemen diberikan kepada DPR. Dengan demikian, DPR menjadi satu-satunya pelaksana legislatif sehingga watak parlemen Indonesia menjadi unikameral.

*Kedua*, pilihan memperkuat wewenang DPD sehingga setara dengan DPR. Menjadikan DPD seperti Senat di Amerika Serikat juga menjadi pilihan yang baik, sehingga *joint session* antara DPR dan DPD dapat menjadi semacam Kongres di Amerika Serikat, meski namanya tetap MPR. Watak parlemen Indonesia pun menjadi jelas, yakni bikameral. Beragam cara pengaturan bisa diterapkan, sebagai berikut: seperti kalau adanya kekhawatiran secara konstitusional seperti pengaturan antara penuntut dan pemimpin sidang (objektifitas) serta dominannya DPR, maka dibuat aturan seperti: (1) Ketua MPR dijabat saja secara *ex officio* oleh Ketua DPD sedangkan Wakil Ketua MPR dijabat secara *ex officio* oleh Ketua DPR (Jimly Asshiddiqie, 2014: 114); (2) Pengaturan keseimbangan DPR dan DPD dalam pemungutan suara (jika diperlukan dalam persidangan), untuk memberikan keseimbangan maka keduanya diberikan hak veto. Jadi jika dalam mengambil suatu keputusan, misalnya *impeachment* terhadap presiden atau membuat suatu perubahan UUD 1945, harus mendapat persetujuan keduanya, DPR dan DPD. Dengan hak veto, salah satu pihak bisa menolak tanpa harus memikirkan kalah jumlah anggota masing-masing. Jadi hak veto itu secara kelembagaan, apakah hak veto mau digunakan atau tidak harus diputuskan dalam internal masing-masing terlebih dahulu.

Sementara itu, kalau MPR masih dianggap diperlukan untuk *standby* sebagai pengawal konstitusi maka alternatif lembaga pengganti MPR untuk amandemen UUD, bahwa DPR dan DPD juga selalu *standby*, kapanpun bisa jika diperlukan. Jadi tidak harus bernama MPR. Keseluruhan hal-hal tersebut ditujukan untuk proyeksi ke depan jika menginginkan parlemen lebih baik.

*Ketiga*, wewenang yang setara antara DPR dan DPD tetapi tidak ada lembaga MPR. MPR digantikan dengan *joint session* antara DPR dan DPD.

Di atas pilihan-pilihan tersebut, maka amandemen UUD 1945 menjadi suatu keniscayaan, Amandemen ini adalah dalam rangka memperbaiki performa konstitusi atau dalam bahasa Jimly yaitu melakukan konsolidasi terhadap naskah empat kali hasil amandemen (Saldi Isra, 2014). Sehingga amandemen UUD 1945, semakin cepat dilakukan semakin baik agar semua fungsi, wewenang, dan kedudukan lembaga legislatif semakin jelas dan bisa saling kontrol satu sama lain, (elaborasi kesimpulan: Efriza dan Syafuan Rozi, 2010; TA Legowo, Jakarta; dan I Made Leo Wiratma, Jakarta).

## Daftar Pustaka

### A. Buku

- Asshiddiqie, Jimly, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta, Ichtiar Baru van Hoeve.
- , 2014, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Efriza, dan Rozi, Syafuan, 2010, *Parlemen Indonesia Geliat Volksraad Hingga DPD: Menembus Lorong Waktu Doeloe, Kini, dan Nanti*, Alfabeta, Bandung.
- Fatmawati, 2010, *Struktur Dan Fungsi Legislasi Parlemen Dengan Sistem Multikameral Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, Jakarta, UI-Press.
- Formappi, 2005, *Lembaga Perwakilan Rakyat Di Indonesia Studi dan Analisis Setelah Perubahan UUD 1945 (Kritik, Masalah, dan Solusi)*, Formappi, Jakarta.
- Heywood, Andrew, 2013, *Politik Edisi Keempat*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Huda, Ni'matul, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Rajawali Pers.
- Isra, Saldi, 2014, *10 Tahun Bersama SBY: Catatan dan Refleksi Dua Periode Kepemimpinan*, Jakarta, Kompas.
- Maksudi, Beddy Iriawan, 2013, *Sistem Politik Indonesia Pemahaman Secara Teoritik dan Empirik*, Jakarta, RajaGrafindo Persada.
- Nurdin, Nurliah, 2012, *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia dan Amerika Serikat Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden dan Legislatif (2004-2009)*, MIPI, Jakarta.

### B. Wawancara

- I Made Leo Wiratma, *Ahli Hukum Tata Negara dan Peneliti Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia* (Formappi), tanggal 21 Desember 2015, Jakarta.
- Maswadi Rauf, Ketua Tim Ahli Bidang Politik PAH I BP MPR 1999-2002, dan Dosen Ilmu Politik di Universitas Nasional (Unas), 19 Desember 2015, Jakarta.
- TA Legowo, Pakar Politik dan Parlemen dan Peneliti Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (Formappi), tanggal 20 Agustus 2015, Jakarta.

**C. Tesis, Dokumen, Artikel Jurnal, Makalah Seminar, dan Sumber Online**

- Djadijono, M., *DPD Disimpang Jalang: Kuatkan Atau Bubarkan*, makalah disampaikan Focus Group Discussion (FGD) di Studio METROTV 10 Maret 2016 dengan tema: DPD Kuat, Indonesia Mantap: Menyemai Substansi Tanpa Sensasi.
- Kusuma, R.M.A.B, *Profil Founding Fathers dan Kaitannya dengan Sistem Pemerintahan Indonesia*, dalam Jurnal Konstitusi, Vol. 2, No. 1, Juli 2005.
- Rauf, Maswadi, *Pendekatan-pendekatan dalam Ilmu Politik sebuah Studi Penjajagan*, dalam Ilmu dan Budaya, No. 7/April 1991, Tahun XIII.
- Rohaniah, Yoyoh dan Efriza, 2016, *Handbook of Sistem Politik Indonesia Menjelajahi Teori dan Praktik*, Malang, Intrans Publishing.
- Leo Wiratma, I Made, *Gagasan Supremasi Parlemen Dalam Konstitusi Indonesia*, Tesis Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004.
- , *Purifikasi Sistem Presidensiil*, dalam Indra J. Piliang dan T.A. Legowo, ed., 2006, *Desain Baru Sistem Politik Indonesia*, CSIS, Jakarta.

