

adalah keseluruhan dari susunan atau tatanan yang teratur dari Lembaga-lembaga negara yang berkaitan satu dengan yang lainnya baik langsung ataupun tidak langsung menurut suatu rencana atau pola untuk mencapai tujuan negara tertentu (Saragih, 1988:41-42).

Mengenai Sistem Pemerintahan Indonesia dijelaskan dengan terang dan sistematis dalam penjelasan UUD 1945. Penjelasan UUD 1945 tersebut yang dikenal dengan sebutan tujuh (7) kunci pokok adalah :

1. Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas Hukum (Rechtsstaat)

Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (Rechtsstaat), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (Machstaat) maksudnya, negara terutama pemerintah dan Lembaga-lembaga negara yang lain dalam melaksanakan tindakan-tindakan apapun harus dilandasi oleh Hukum atau harus dapat dipertanggungjawabkan secara Hukum. Adapun negara Hukum yang dimaksud bukanlah sekedar sebagai negara hukum dalam arti formal, lebih-lebih bukan hanya sebagai polisi lalu lintas yang menjaga jangan sampai terjadi pelanggaran terhadap para pelanggar hukum. Namun juga negara hukum dalam arti materil. Sehingga negara bukan saja "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia", tetapi juga harus "memajukan kesejahteraan umum dan mencerdas-

tetapkan secara limitatif melainkan secara enunsi-
tif yang bersumber kepada pasal 1 ayat (2) UUD
1945 itu sendiri (Sagala, 1982:80). Bahkan menurut
penjelasan pasal 3 UUD 1945 disebutkan bahwa seba-
gai lembaga negara yang Tertinggi dan pemegang
kedaulatan rakyat, maka Majelis Permusyawaratan
Rakyat memegang kedaulatan negara yang kekuasa-
annya tidak terbatas (Saragih, 1988:98).

Seperti telah dijelaskan sebelumnya bahwa
menurut teori Ilmu Hukum Tata Negara yang bersum-
ber pada UUD 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat
merupakan satu-satunya Lembaga Negara yang mempu-
nyai supremasi yang mengandung dua prinsip penting
(Thaib, 1994:19-20), yaitu :

1. Sebagai badan berdaulat yang memegang kekuasa-
an berdasarkan hukum untuk menetapkan segala
sesuatu yang telah ditegaskan oleh UUD 1945,
disebut Legal power.
2. No rival authority : artinya tidak ada sesuatu
otorita tandingan baik perorangan maupun badan
(lembaga) yang mempunyai kekuasaan untuk me-
langgar atau menyampingkan sesuatu yang telah
diputuskan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Prinsip kedua ini lebih mempertegas dan
memperluas kekuasaan Majelis Permusyawaratan Rak-
yat terhadap hal-hal yang walaupun secara tegas

tidak atau belum diatur oleh konstitusi, tetapi dapat ditetapkan sendiri oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat seperti halnya dengan ketetapan - ketetapan dan keputusan - keputusan. Merupakan konsekuensi logis dari prinsip kedua itu pula Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam konstalasi kekuasaan negara kedudukannya mengatasi Lembaga-lembaga negara lainnya. Lembaga-lembaga negara lainnya itu dalam Sistem ketatanegaraan kita tidak sama kedudukannya (neben geordnet) dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat melainkan dibawah Majelis Permusyawaratan Rakyat (untergeordnet dengan Majelis permusyawaratan Rakyat).

Oleh karena itulah Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat membagi-bagikan sebagian kekuasaannya secara operasional kepada Lembaga-lembaga Tinggi Negara dibawahnya (distribution of power). Namun tidak berarti bahwa setelah mendelegasikan kekuasaan kepada Lembaga-lembaga Negara lainnya Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak mempunyai kekuasaan lagi. Bagaimanapun kekuasaan itu tetap ada; hal ini dapat dibuktikan bahwa Majelis Permusyawaratan Rak-

Selain mengangkat Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang untuk meminta dan menilai pertanggungjawaban dari Presiden atas segala kebijaksanaan pemerintah, yang garis-garis pokoknya telah ditetapkan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

2. Di bidang Perundang-undangan (Legislatif), Majelis Permusyawaratan Rakyat membawahi Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Segala undang-undang yang akan dibuat Lembaga Legislatif, harus dilaksanakan sesuai dengan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Perundang-undangan tidak boleh dibuat menyimpang dari UUD 1945 maupun ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
3. Di bidang pengawasan (Inspektif), Majelis Permusyawaratan Rakyat membawahi Dewan Perwakilan Rakyat dan Badan Pemeriksa Keuangan. Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga yang mengawasi tindakan Presiden di lapangan pemerintahan sehari-hari. Kesus mengenai pengawasan dan pemeriksaan keuangan negara, Badan Pemeriksa Keuangan harus memberitahukannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat, untuk selanjutnya Dewan Perwakilan Rakyat bisa minta sidang istimewa kepada MPR.

rakan masalah pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah membahas bagaimana idealnya pengisian keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, jika Majelis Permusyawaratan Rakyat dipandang sebagai satu satunya Lembaga Negara yang tertinggi, yang memegang sepenuhnya kedaulatan rakyat. (Sagala, 1982:81). Untuk memperoleh gambaran yang jelas dan benar tentang bagaimana cara pengisian keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dianggap ideal, maka tidak boleh tidak kita mesti mempelajari UUD 1945 yang berkaitan dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat khususnya tentang cara pengisian keanggotaannya.

Dalam UUD 1945 tidak ditentukan dengan tegas tentang bagaimanakah pembentukan Majelis permusyawaratan (Soemantri, 1983:83). Jadi dalam konstitusi tersebut tidak ada pasal yang jelas-jelas menyebutkan cara apa yang seharusnya dipergunakan untuk mengisi keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dimana dari lima pasal dalam UUD 1945 yang membicarakan tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak ada satu pasalpun yang mengatur tentang pembentukan atau cara pengisian keanggotaan Lembaga Negara yang menurut UUD 1945 merupakan badan tertinggi dalam negara.

Walaupun demikian apabila dikaji lebih lanjut dan dipahami secara mendalam atas pasal-pasal yang berkenaan dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam

UUD 1945, maka ada satu ketentuan yang sekurang-kurangnya bisa dijadikan pengangan atau petunjuk bagi pembentukan atau cara pengisian keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal ini terdapat dalam pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa "MPR terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah dan golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-undang". Adapun ketentuan dalam pasal 2 ayat (1) UUD 1945 diatas yang dapat kita pergunakan sebagai pengangan atau petunjuk bagi cara pengisian keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah anak kalimat yang berbunyi " menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-undang". Dengan mengadakan interpretasi yang luas, maka ketentuan diatas mengandung arti pula, bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat akan diatur lebih lanjut dengan Undang-undang (Soemantri, 1983:83). Artinya masalah pembentukan atau pengisian keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat akan diatur lebih lanjut dengan Undang-undang.

Tentang tidak adanya ketentuan dalam UUD 1945 yang secara jelas-jelas menyebutkan cara apa yang seharusnya dipergunakan untuk pembentukan atau pengisian keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, namun hanya ada isarat yang tersirat dalam anak kalimat pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa masalah tersebut akan diatur lebih lanjut dengan Undang-undang. Hal

tersebut terkait dengan sifat yang melekat pada UUD 1945 yang didalamnya hanya mengatur tentang masalah-masalah yang bersifat pokok dan fundamental dalam suatu negara. Sedangkan masalah yang bersifat teknis dan detil diatur dalam Undang-undang yang lebih rendah yang pada gilirannya UUD 1945 dapat luwes dan rigid.

Kembali pada masalah pembentukan atau cara pengisian keanggotaan MPR. Oleh karena tidak ada ketegasan tentang pembentukan atau cara pengisian keanggotaan MPR dalam UUD 1945 dan hanya secara tersirat dinyatakan akan diatur lebih lanjut dengan undang-undang, maka cara pengisian keanggotaan MPR dapat dilaksanakan dengan cara pemilihan, pengangkatan dan penunjukan (Sagala, 1982:82). Artinya, anggota MPR dapat dipilih, ditunjuk atau diangkat berdasarkan UU yang berlaku.

a. Pemilihan

Dari pembicaraan pada anggota Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), pada waktu membicarakan tentang susunan MPR dapat disimpulkan bahwa di PPKI terdapat dua pendapat yaitu : pertama yang menginginkan agar semua anggota MPR dipilih oleh rakyat, dan kedua khusus mengenai utusan golongan tidak dapat dipilih melalui pemilu tetapi diangkat. Kesimpulannya adalah bahwa Panitia Per-

siapan Kemerdekaan Indonesia berkeinginan agar sebagian besar anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dipilih melalui Pemilu dan khusus untuk Utusan Golongan anggotanya diangkat (Ibrahim, 1988:182 - 183). Artinya, sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia menyetujui bahwa pada prinsipnya Majelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk dengan pemilihan, kecuali anggota tambahan Majelis Permusyawaratan Rakyat dari Utusan Golongan (fungsional) dimungkinkan untuk ditunjuk atau diangkat. Jadi, apabila dipelajari kembali masalah-masalah pembahasan rumusan UUD 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia tentang cara pengisian keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka cara yang ditempuh adalah dengan jalan pemilu, dengan penunjukan atau pengangkatan.

Sebagaimana tertera pada pasal 2 ayat (1) UUD 1945 bahwa anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Utusan Daerah dan Utusan Golongan. Kemudian sesuai dengan asas kedaulatan rakyat yang dianut oleh UUD 1945 dalam pasal 1 ayat (2) berarti bahwa rakyat harus diberi kesempatan untuk menentukan sendiri wakil-wakilnya yang akan duduk di Majelis Permusyawaratan Rakyat. Cara untuk menentukan pilihannya itu adalah dengan pemilu.

Dewan Perwakilan Rakyat adalah merupakan

wakil dari seluruh rakyat Indonesia. Sesuai dengan kata wakil dalam perwakilan, maka keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat haruslah dipilih dengan pemilu. Sedangkan utusan daerah adalah mewakili daerah-daerah dari seluruh Indonesia, Sesuai pula dengan prinsip kedaulatan rakyat di daerah, maka wajarlah kalau yang memilih anggota utusan daerah adalah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setempat. Kalau anggota utusan DPR dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu, maka utusan daerah di pilih secara bertingkat, yaitu rakyat memilih DPRD kemudian DPRD ini akan memilih anggota utusan daerah dari daerahnya. Sedangkan khusus untuk utusan golongan pengisiannya dengan cara mengangkat dari golongan yang bersangkutan (Ibrahim, 1988:184-185). Ketentuan diatas adalah sejalan dengan pendapat M. Hatta dalam sidang Panitia Persiapan kemerdekaan Indonesia. Dimana dalam pembicaraan-pembicaraan yang terjadi di Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia Anggota Panitia berkeinginan agar Majelis Permusyawaratan Rakyat langsung dipilih oleh Rakyat kecuali anggota Hatta menyatakan utusan dari golongan tidak dapat dipilih langsung. Artinya, daerah daerah mesti dipilih langsung oleh rakyat (Sagala, 1983:53). Dengan demikian dapat ditarik suatu pemahaman bahwa pemilu adalah dalam rangka mengisi

keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat dari unsur DPR dan secara tidak langsung juga dalam rangka mengisi keanggotaan dari unsur utusan daerah. Oleh karena itu, maka sekurang-kurangnya anggota-anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dipilih oleh rakyat, haruslah lebih banyak jumlahnya (dominan) dari pada yang ditunjuk; Kalau ajaran kedaulatan rakyat ingin tetap dipertahankan, yang pada giliran selanjutnya apa yang dikehendaki oleh UUD 1945 bahwa MPR merupakan Lembaga Tertinggi Negara, penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, pemegang dan pelaksana sepenuhnya dari kedaulatan rakyat dapat terwujud.

b. Pengangkatan dan penunjukan

Mengenai cara pengisian keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat dari utusan golongan nampaknya pada pembicaraan para anggota Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia tidak tercapai kesepakatan, apakah utusan golongan tersebut dipilih langsung oleh rakyat ataukah ditunjuk atau pula diangkat oleh Presiden. Kemudian karena tidak adanya kesepakatan, maka masalah cara pengisian keanggotaan MPR dari utusan golongan akhirnya diserahkan kepada Legislatif untuk menentukannya dalam bentuk undang-undang. Jadi, sebenarnya utusan

didasarkan atas prakarsa Presiden sendiri tanpa harus ada usul dari golongan yang bersangkutan. Artinya, penunjukan itu pada dasarnya tidak melibatkan golongan yang bersangkutan, tetapi merupakan prakarsa Presiden sendiri.

Dari uraian tentang pembentukan MPR di atas terlihat bahwa pada pembicaraan para anggota PPKI tentang cara pengisian utusan golongan di MPR, tidak ada kesepakatan akhirnya diserahkan kepada Legislatif untuk menentukannya dalam bentuk undang-undang (demikian juga dalam Penpres/Perpres), maka dipakai sistem pengangkatan dan penunjukan oleh Presiden sebagai kepala Negara (Sagala, 1982:55). Dari pengertian ketiga unsur keanggotaan MPR, yaitu anggota DPR, utusan daerah-daerah dan utusan dari golongan-golongan di atas, jelaslah bahwa unsur manayang dipilih langsung dan unsur mana yang diangkat atau ditunjuk oleh Presiden di MPR. DPR sebagai wakil rakyat dan utusan daerah-daerah sebagai wakil daerah, kedua-duanya harus dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum. Sedangkan utusan dari golongan-golongan (Fungsional) dapat melalui pemilihan, tetapi melihat perkembangan pembicaraan anggota-anggota peserta PPKI menyetujui diangkat atau ditunjuk langsung oleh Presiden.

Menggaris bawahi pemaparan di atas, maka

dapat disimpulkan bahwa masalah pembentukan MPR menurut ketentuan UUD 1945 diserahkan kepada lembaga Legislatif, yang dalam hal ini adalah Presiden bersama DPR, dalam bentuk undang-undang. UUD 1945 hanya memberikan suatu ketentuan dasar bahwa cara yang dapat dipakai untuk mengisi keanggotaan MPR adalah dengan cara pemilihan, pengangkatan atau penunjukan, asalkan menghasilkan komposisi keanggotaan MPR yang ideal, yakni merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dimana pada giliran selanjutnya MPR merupakan suatu Majelis Permusyawaratan yang mencerminkan kehendak rakyat karena seluruh lapisan dan golongan rakyat terwakili dalam institusi tersebut yang melaksanakan kedaulatan atas nama rakyat seluruh Indonesia. Sehingga jelaslah bahwa apabila MPR mau disebut sebagai institusi penjelmaan seluruh rakyat Indonesia hanya akan tercapai apabila wakil rakyat (DPR) mayoritas mutlak dalam MPR, sedangkan wakil daerah (utusan - utusan daerah) dan wakil golongan (utusan golongan fungsional) sebagai pelengkap saja dalam keanggotaan MPR (Sagala, 1982:56). Artinya, dalam pembentukan MPR harus didominasi oleh cara pemilihan, sementara cara pengangkatan atau penunjukan hanya lah sebagai pelengkap saja. Karena kata ditambah di belakang kata DPR, sebagaimana disebutkan dalam

dapat dilakukan dengan cara dipilih, jika jumlahnya banyak, maupun diangkat atau ditunjuk oleh Rakyat sendiri.

Pada prinsipnya setiap orang akan memilih atau mengangkat atau menunjuk orang atau golongan yang ia percayai dalam membawakan segala kehendaknya. Namun demikian, setiap orang pasti memiliki kepentingan-kepentingan yang berbeda dan mempunyai kepercayaan yang berlainan terhadap calon-calon wakilnya. Penentuan perwakilan dengan pengangkatan atau penunjukan adalah suatu hal yang tidak mungkin, sebab rakyat yang akan mengangkat atau menunjuk tersebut banyak sekali, maka cara yang mungkin adalah dengan cara pemilihan. Adapun persyaratan mutlak dalam menentukan perwakilan rakyat tersebut ada dua (Sagala, 1982:50), yaitu:

1. Wakil yang akan dipilih itu harus berasal dari rakyat yang merupakan kepercayaan rakyat sendiri, bukan ditentukan atau didatangkan pihak lain yang bukan diwakilinya.
2. Jika calon lebih dari seorang maka harus dipilih oleh rakyat banyak, DPR itu dapat menyuarakan hati nurani rakyat secara keseluruhan. Jadi walaupun calon anggota DPR ditentukan partai atau golongan politik sebagai perwakilan atau penyaluran ide, namun seluruh rakyat hanya

memilih yang ia percayai saja. Disamping itu, semuanya memiliki hak untuk memilih dan dipilih menjadi wakil rakyat yang akan duduk dalam DPR sehingga anggota Dewan benar-benar merupakan wakil rakyat secara keseluruhan.

b. Utusan dari daerah-daerah

Wakil negara Indonesia terdiri dari banyak pulau yang masing-masing memiliki daerah-daerah dan suku-suku bangsa. Hal ini pasti melahirkan berbagai kepentingan yang berbeda satu dengan yang lainnya. Pasal 18 UUD 1945 yang membagi atas daerah besar dan daerah kecil dalam penjelasannya dinyatakan bahwa pembagian yang dimaksud adalah daerah propinsi, yang dalam pasal 2 penetapan Presiden No.2 Tahun 1959 dimaksudkan dengan daerah Swatantra Tingkat I. Sedang penjelasan UUD 1945 menegaskan utusan daerah adalah utusan Daerah Swatantra Tingkat I. sehubungan dengan itu kini wilayah RI terdiri dari 27 Daerah Tingkat I (propinsi), yang tentunya memiliki kepentingan yang berlainan satu dengan yang lain. Karena pada dasarnya antara daerah yang satu dengan daerah yang lain pasti mempunyai kepentingan, mata pencaharian serta subkultur yang berbeda, karena masing-masing memiliki kehususan-kehususan sendiri-sendiri yang mungkin tidak dimiliki oleh daerah lain. Hal inilah yang me-

nyebabkan latar belakang lahirnya serta perkembangan masyarakat yang berbeda-beda. Oleh karena itu kepentingan dan kebutuhan yang tidak sama tersebut menyebabkan perlunya utusan dari daerahnya masing-masing. Sebagai utusan dari daerah maka jumlah dari wakil setiap daerah harus sama (Sagala, 1982:52).

c. Utusan dari golongan-golongan

Agar MPR menjadi Lembaga penjelmaan seluruh rakyat maka disamping terdapat unsur wakil rakyat (DPR) dan wakil daerah (utusan daerah) harus juga diikuti wakil golongan fungsional dalam keanggotaan MPR. Artinya, agar seluruh rakyat, seluruh golongan dan seluruh daerah sama-sama mempunyai wakil dalam Majelis (Sagala, 1982:53), sehingga MPR itu benar-benar dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat sebagaimana dikehendaki oleh penjelasan UUD 1945.

Mengingat kenyataan dalam masyarakat, golongan-golongan yang terdapat dalam masyarakat masing-masing memiliki kepentingan sendiri-sendiri yang pada dasarnya agar semua kepentingan itu harus dapat tersalurkan dalam MPR. Sementara golongan-golongan tersebut selalu berkembang sesuai dengan jaman, sehingga jumlahnya dan coraknya berbeda satu dengan yang lain. Oleh karena itu perlu diadakan pembatasan dan pengelompokan sesuai dengan sifatnya untuk menghindari kesimpang

7. Golongan Veteran
8. Golongan Alim Ulama (Islam, Katolik, Protestan , dan Hindu Bali)
9. Golongan Pemuda
10. Golongan Wanita
11. Golongan Seniman
12. Golongan Wartawan
13. Golongan Cendikiawan pendidik

Dalam perkembangan selanjutnya, berdasarkan UU No. 16 Tahun 1969 Jo UU NO. 5 Tahun 1975 Jo UU No. 2 Tahun 1985, golongan dimaksud adalah :

1. Golongan politik (organisasi peserta pemilu)
2. Golongan karya ABRI
3. Golongan karya non ABRI

Sehubungan dengan susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang diserahkan kepada Legislatif untuk menentukannya dalam bentuk Undang-undang. Artinya, dalam menentukan komposisi dari unsur yang ada dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat diserahkan kepada pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat sebagai Lembaga Legislatif. Namun demikian, penyerahan wewenang untuk menentukan keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat serta perbandingan antara Dewan Perwakilan Rakyat, Utusan Daerah dan utusan Golongan haruslah memperhatikan persyaratan yang diberikan oleh penjelasan

UUD 1945, sehingga Majelis itu benar-benar dianggap penjelmaan rakyat. UUD 1945 telah menetapkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah utusan-utusan dari Daerah-daerah dan golongan-golongan. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa kata " ditambah " dibelakang kata Dewan Perwakilan Rakyat menunjukkan bahwa kedua utusan baik utusan daerah maupun utusan golongan adalah dalam rangka melengkapi keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat saja. Dengan demikian maka anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari kedua utusan itu hanyalah merupakan pelengkap belaka untuk memenuhi sifat penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Jadi majelis Permusyawaratan Rakyat dapat disebut sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia jika wakil rakyat (DPR) mayoritas mutlak dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat sedangkan daerah (utusan daerah) dan wakil golongan (utusan golongan fungsional) sebagai pelengkap, sebab Majelis harus menjadi wakil-wakil yang dapat mencerminkan seluruh kehendak rakyat Indonesia (Sagala, 1982:56).