

# **Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945**

**Oleh :  
Mahesa Rannie  
Dosen Hukum Tata Negara  
Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya**

## **Abstrak :**

Setelah amandemen UUD 1945 lembaga perwakilan di Indonesia terdiri dari tiga, yaitu MPR, DPR, dan DPD. Kedudukan ketiga lembaga perwakilan ini secara jelas diatur dalam pasal-pasal yang terdapat pada amandemen UUD 1945. Masing-masing lembaga perwakilan tersebut mempunyai tugas, fungsi, dan kewenangan tersendiri yang diatur pula dalam amandemen UUD 1945, termasuk MPR. Kewenangan ketiga lembaga perwakilan itu berbeda satu sama lain dan ada perbedaannya dengan kewenangnya sewaktu UUD 1945 belum diamandemen, terutama MPR. Diantara ketiga lembaga perwakilan tersebut, kedudukan dan kewenangan MPR dalam struktur ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945 yang paling banyak mengalami perubahan. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara dan wewenangnya tidak lagi “sekuat” pada saat UUD 1945 belum diamandemen. Semua ini merupakan konsekuensi dari diperkuatnya sistem pemerintahan presidensial Indonesia yang menerapkan *checks and balances* antar lembaga negara, sehingga kedudukan semua lembaga negara, termasuk lembaga perwakilan sejajar dan tidak ada yang lebih tinggi.

**Kata kunci : MPR, lembaga perwakilan, amandemen UUD 1945**

## **A. Pendahuluan**

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam struktur ketatanegaraan Indonesia pernah memiliki kedudukan yang sangat penting pada saat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) belum diamandemen. MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang memegang kedaulatan rakyat.<sup>1</sup> Saat UUD 1945 belum diamandemen ada lembaga negara lain yang disebut sebagai lembaga tinggi negara. Lembaga-lembaga tinggi negara tersebut adalah Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Mahkamah Agung (MA), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dari keenam lembaga-lembaga negara tersebut, hanya MPR saja yang dianggap memiliki sifat khas Indonesia.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Pasal 1 Ayat 2 UUD 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

<sup>2</sup> Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 ; Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, Fokusmedia, Bandung, 2009, h. 19. Akan tetapi menurut Sri Soemantri, ahli Hukum Tata Negara Universitas Padjadjaran Bandung, lembaga negara semacam MPR mempunyai kemiripan dengan Sovyet Tertinggi Republik Sosialis Uni Sovyet (*the Supreme Soviet of the Union Soviet*

Terbentuknya MPR sebetulnya merupakan ide dari salah satu bapak pendiri (*founding father*) Republik Indonesia, Mr. Muhammad Yamin. Dalam sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) tanggal 11 Juli 1945 atau sebelum terbentuknya Panitia Perancang Undang-Undang Dasar, Yamin dalam pidatonya menghendaki agar dalam undang-undang dasar yang akan disusun, ada MPR yang menjadi kekuasaan setinggi-tingginya di negara Republik Indonesia sebagai pelaksana kedaulatan rakyat,<sup>3</sup> maka dari itu MPR dirancang sebagai “penjelmaan” seluruh rakyat Indonesia yang keanggotaannya terdiri dari anggota DPR, utusan daerah, dan utusan golongan.<sup>4</sup> Sebagai lembaga tertinggi negara, MPR mempunyai wewenang untuk memilih, mengangkat, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, menetapkan undang-undang dasar, serta menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Jadi, dapat dikatakan bahwa secara formal sebelum UUD 1945 diamandemen, MPR memiliki otoritas atau kekuasaan yang cukup besar.<sup>5</sup>

Selanjutnya MPR sebagai lembaga tertinggi negara merupakan konsekuensi dari kedudukan MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat.<sup>6</sup> Hal tersebut berdampak pada hubungan kekuasaan MPR dengan lembaga negara lainnya. Menurut ketentuan yang ada dalam Pasal 1 Ayat 2 UUD 1945 sebelum amandemen, maka kekuasaan tertinggi negara yang berada di tangan rakyat diamanahkan kepada MPR, kemudian MPR mendelegasikan kekuasaan yang dimilikinya tersebut kepada lembaga-lembaga negara lainnya. Menurut Dahlan Thaib, ahli Hukum Tata Negara dari Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, kekuasaan MPR sebelum UUD 1945 diamandemen didelegasikan kepada lembaga-lembaga negara berikut ini (*distribution of power*), antara lain :<sup>7</sup>

1. Kekuasaan eksekutif didelegasikan kepada Presiden (Pasal 4 Ayat 1) ;<sup>8</sup>
2. Kekuasaan legislatif didelegasikan kepada Presiden dan DPR (Pasal 5 Ayat 1) ;<sup>9</sup>

---

*Socialist Republic*) dan Kongres Rakyat Nasional Republik Rakyat Cina (*National People's Congress*). Anwar C., 2015, *Teori dan Hukum Konstitusi Edisi Revisi ; Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan) Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, Setara Press, Malang, 2009, h. 159.

<sup>3</sup> *Ibid.*, h. 156.

<sup>4</sup> Pasal 2 Ayat 1 UUD 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>5</sup> Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia ; Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, h. 27.

<sup>6</sup> Anwar C., *Op.Cit.*, h. 163.

<sup>7</sup> *Ibid.*, h. 164.

<sup>8</sup> Pasal 4 Ayat 1 UUD 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

3. Kekuasaan yudikatif didelegasikan kepada MA (Pasal 24 Ayat 1) ;<sup>10</sup>
4. Kekuasaan inspektif didelegasikan kepada DPR dan BPK (Pasal 23 Ayat 5) ;<sup>11</sup>
5. Kekuasaan konsultatif didelegasikan kepada DPA (Pasal 16 Ayat 1 dan Ayat 2).<sup>12</sup>

Dalam praktek sebelum amandemen UUD 1945 terutama di masa pemerintahan Orde Baru, MPR justru “tunduk” kepada Presiden selaku eksekutif. Kekuasaan yang terlalu besar untuk Presiden yang diberikan oleh UUD 1945 sebelum amandemen justru membuat tiga pilar kekuasaan negara, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif menjadi berat sebelah dan cenderung *executive heavy*.

Gerakan reformasi tahun 1998 dan runtuhnya pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto membawa perubahan besar terhadap sistem politik dan ketatanegaraan Indonesia. Semua perubahan ini diawali dengan proses amandemen UUD 1945 yang dilakukan oleh Badan Pekerja MPR di tahun 1999 sampai 2002. Salah satu yang berubah dalam amandemen UUD 1945 tersebut adalah kedudukan dan eksistensi MPR sebagai lembaga perwakilan di Indonesia. MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara yang memegang kedaulatan rakyat sepenuhnya.

Kekuasaan MPR yang “berkurang” setelah amandemen UUD 1945 berbanding terbalik dengan kekuasaan DPR. Jika sebelum amandemen UUD 1945, DPR dibawah kendali dan selalu tunduk pada penguasa Orde Baru, maka setelah amandemen UUD 1945 DPR menjadi lembaga negara yang “*super power*” (*legislative heavy*). Selain dilengkapi dengan hak imunitas yang dimiliki oleh anggota-anggotanya,<sup>13</sup> secara kelembagaan DPR dapat menentukan seseorang untuk menjadi pejabat negara melalui *fit and proper test* sebelum pejabat negara tersebut terpilih dan dilantik oleh Presiden, seperti Panglima TNI, Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri), Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Ketua

---

<sup>9</sup> Pasal 5 Ayat 1 UUD 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

<sup>10</sup> Pasal 24 Ayat 1 UUD 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.

<sup>11</sup> Pasal 23 Ayat 5 UUD 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

<sup>12</sup> Pasal 16 Ayat 1 dan Ayat 2 UUD 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa susunan Dewan Pertimbangan Agung ditetapkan dengan undang-undang (Ayat 1). Dewan ini berkewajiban memberi jawab atas pertanyaan Presiden dan berhak memajukan usul kepada pemerintah (Ayat 2).

<sup>13</sup> Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) disebutkan bahwa anggota DPR tidak dapat dikenakan sanksi hukum ketika sedang menjalankan tugasnya. Namun, hak imunitas itu tak berpengaruh jika anggota DPR terlibat tindak pidana khusus seperti korupsi, terorisme, dan narkoba. *Anggota DPR : Hak imunitas untuk Jaga Kehormatan Dewan*, <http://nasional.kompas.com/read/2014/11/21/11403231/Anggota.DPR.Hak.Imunitas.untuk.Jaga.Kehormatan.Dewan..>, diunduh 19 Agustus 2017.

Ombudsman, Ketua Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisioner Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan lain sebagainya. Selain itu dalam proses legislasi, sebuah rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden tetap akan menjadi undang-undang walau tidak mendapat pengesahan dari Presiden.<sup>14</sup>

Lalu bagaimana dengan kedudukan MPR pasca amandemen UUD 1945 sebagai lembaga perwakilan rakyat. MPR memang tetap dipertahankan, akan tetapi kewenangan yang dimiliki oleh lembaga MPR tersebut terpankas dengan adanya perubahan mendasar dalam struktur politik dan ketatanegaraan Indonesia, dan bagaimana letak kedudukan MPR sebagai lembaga perwakilan di Indonesia jika ditinjau dari segi teoretis lembaga perwakilan ? Pertanyaan inilah yang akan dibahas dan dianalisis melalui tulisan ini.

## **B. Pembahasan**

Telah dibahas di awal tulisan bahwa MPR adalah lembaga negara ciri khas Indonesia, dan belum ada lembaga yang sejenis pada saat Indonesia di bawah kekuasaan Belanda (Hindia Belanda),<sup>15</sup> walaupun tak dapat dipungkiri jika lembaga negara yang bernama MPR ini meniru model lembaga negara yang ada di negara Uni Soviet dan Republik Rakyat Cina. Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa sesungguhnya dalam keberadaan MPR terdapat elemen-elemen konsepsi kenegaraan yang bersifat kombinatif antara tradisi liberalisme barat dengan sosialisme timur.<sup>16</sup> Komposisi keanggotaan MPR sebelum amandemen UUD 1945 yang terdiri dari anggota DPR ditambah dengan Utusan Daerah (UD) dan Utusan Golongan (UG) merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, sehingga dapat dikatakan bahwa komposisi keanggotaan tersebut menggambarkan liberalisme barat dan sosialisme timur. Unsur anggota DPR mencerminkan prinsip demokrasi politik yang didasarkan atas prosedur perwakilan politik, sedangkan utusan golongan mencerminkan prinsip demokrasi ekonomi

---

<sup>14</sup> Sebelum UUD 1945 mengalami amandemen, kekuasaan untuk membentuk undang-undang ada di tangan Presiden (Pasal 4 Ayat 1 UUD 1945 sebelum amandemen). Akan tetapi setelah amandemen UUD 1945 menurut Pasal 20 Ayat 1 UUD 1945 pasca amandemen menyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang” dan menurut Pasal 20 Ayat 4 UUD 1945 pasca amandemen “Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tigapuluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

<sup>15</sup> Lembaga-lembaga negara semacam DPR dapat dikaitkan dengan *Volksraad* (Dewan Rakyat), Presiden dapat dianggap sebagai pengganti lembaga *Gouverneur General*, MA berkaitan dengan *Landraad* dan *Raad van Justitie* pada zaman Hindia Belanda, serta *Hogeraad* seperti yang ada di negari Belanda. BPK serupa dengan *Raad van Rekenkamer*, sementara itu DPA dapat dikatakan berasal dari *Raad van Nederlandshce Indie* seperti yang ada di Batavia atau *Raad van State* seperti yang ada di negeri Belanda. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, h. 168.

<sup>16</sup> *Ibid*, h. 168.

yang didasarkan atas prosedur perwakilan fungsional.<sup>17</sup> Keberadaan anggota DPR sebagai wujud kepentingan nasional, sedangkan utusan daerah merupakan wujud dari kepentingan daerah yang terwakili di MPR. Komposisi keanggotaan MPR yang seperti inilah yang dianggap mewakili kepentingan seluruh rakyat Indonesia dan wajar jika MPR dianggap sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaksana keadulatan rakyat Indonesia.

Jika dianalisis lebih lanjut menurut pasal-pasal yang terdapat dalam UUD 1945 sebelum amandemen, maka MPR sebetulnya “hanya” mempunyai lima fungsi atau kewenangan penting, antara lain :<sup>18</sup>

1. Menetapkan UUD (Pasal 3) ;
2. Perubahan UUD (Pasal 37) ;
3. Menetapkan garis-garis besar haluan negara dalam arti luas (bukan hanya garis-garis besar haluan negara dalam arti sempit) (Pasal 3) ;
4. Memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6) ;
5. Meminta pertanggungjawaban Presiden di tengah masa jabatannya karena dakwaan pelanggaran melalui persidangan istimewa atau Sidang Istimewa MPR (Pasal 8 *juncto* Penjelasan UUD 1945)

Setelah amandemen UUD 1945, fungsi atau kewenangan yang dimiliki oleh MPR ini makin menyusut dan hampir tinggal setengahnya saja seperti yang terdapat dalam Pasal 3 Ayat 1, 2, dan 3 amandemen UUD 1945, antara lain :<sup>19</sup>

1. Mengubah dan menetapkan UUD ;
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden ;
3. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden selama masa jabatannya apabila terbukti melakukan sebuah pelanggaran hukum seperti yang tercantum dalam Pasal 7A.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> *Ibid*, h. 168-169.

<sup>18</sup> *Ibid*, h. 169.

<sup>19</sup> Ketiga kewenangan atau fungsi yang dimiliki oleh MPR tersebut dapat disebut sebagai kewenangan *konstituante* (berkaitan dengan kewenangan untuk mengubah undang-undang dasar), kewenangan *electoral council* (berkaitan dengan kewenangan untuk memilih Presiden), dan kewenangan *impeachment* (berkaitan dengan kewenangan untuk memberhentikan Presiden). Margarito Kamis, *Pembatasan Kekuasaan Presiden : Pergeseran Kekuasaan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945*, Setara Press, Malang, 2014, h. 151.

<sup>20</sup> Pasal 7 A Amandemen UUD 1945 menyatakan bahwa “Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah 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.

Keberadaan MPR yang berubah kedudukan dan wewenangnya pasca amandemen UUD 1945 sebetulnya dimaksudkan untuk mendukung diperkuatnya sistem pemerintahan presidensial<sup>21</sup> Indonesia dan untuk menciptakan prinsip saling mengimbangi dan mengawasi (*checks and balances*) antar lembaga negara, sehingga diperlukan lembaga negara yang kedudukannya seimbang dan sederajat, tidak ada lembaga negara yang tertinggi.

Maka dari itu kemudian komposisi keanggotaan MPR berubah pasca amandemen UUD 1945. Menurut Pasal 2 Ayat 1 amandemen UUD 1945, MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Utusan daerah yang sebelumnya menjadi anggota MPR berubah menjadi sebuah lembaga negara tersendiri, yaitu DPD. Adanya DPD dimaksudkan agar keterwakilan daerah-daerah di Indonesia menjadi lebih maksimal. Ada beberapa asumsi atau pendapat yang mendasari perlunya keterwakilan daerah di lembaga perwakilan, antara lain :<sup>22</sup>

1. Agar ada keterkaitan budaya, sejarah, ekonomi, dan politik antara penduduk dengan daerah dan adanya penyebaran penduduk Indonesia yang tidak merata (sebagian besar tinggal di Pulau Jawa).<sup>23</sup>
2. Untuk mewujudkan *checks and balances* antara lembaga negara agar tidak ada kesewenang-wenangan sebuah lembaga negara.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Menurut Arend Lijphart, sistem pemerintahan presidensial memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

1. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif ;
2. Hanya ada satu eksekutif, yaitu Presiden ;
3. Presiden sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan ;
4. Presiden mengangkat para menteri di kabinet sebagai pembantu Presiden ;
5. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan sebaliknya ;
6. Presiden tidak dapat membubarkan DPR ;
7. Dalam sistem pemerintahan presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi ;
8. Presiden selaku eksekutif bertanggung jawab kepada rakyat yang memilihnya ;
9. Kekuasaan yang terdapat dalam sistem pemerintahan presidensial tidak terpusat sebagaimana yang terdapat dalam sistem pemerintahan parlementer.

Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Bhuana Ilmu Populer: Jakarta, 2007, h. 316.

<sup>22</sup> Abdy Yuhana, *Op. Cit.*, h. 129.

<sup>23</sup> Tiap provinsi di Indonesia (34 provinsi) akan diwakili oleh empat orang anggota DPD, berapa pun jumlah penduduk provinsi tersebut.

<sup>24</sup> Selain menyebabkan ketidaksewaan-wenangan sebuah lembaga negara, ketiadaan *checks and balances* antar lembaga negara juga akan menyebabkan :

- a. Suatu negara akan menjadi totaliter dan cenderung korup ;
- b. Akan terjadi suatu pelanggaran terhadap hak-hak rakyat ;
- c. Suatu negara akan menjadi *chaos* ;
- d. Akan terjadi suatu intervensi terhadap kewenangan cabang pemerintahan yang saling berebut kekuasaan atas nama konstitusi ;
- e. Tidak ada cabang kekuasaan negara yang dapat menjalankan suara dari rakyat banyak ;
- f. Pemerintahan akan menjadi tidak stabil karena antara satu cabang pemerintahan dengan cabang pemerintahan lainnya saling melemahkan bahkan saling menjatuhkan ;
- g. Pemerintahan akan menjadi tidak efektif dan efisien karena penyelenggara kekuasaan negara tidak cukup keahlian dan tidak cukup jelas ruang lingkup kewenangannya.

3. Untuk menghindari adanya monopoli dalam pembuatan perundang-undangan sehingga sehingga dapat dihasilkan sebuah undang-undang yang lebih baik.

Keberadaan tiga lembaga negara (MPR, DPR, dan DPD) sebagai lembaga perwakilan di Indonesia ini kemudian menimbulkan persoalan. Peran DPR sebagai lembaga legislatif yang diperkuat, kedudukan MPR yang bukan lagi sebagai lembaga negara tertinggi negara dan tugasnya hanya “sewaktu-waktu” saja dan tidak rutin, misalnya dalam hal mengubah dan menetapkan undang-undang dasar atau memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan DPD yang kewenangannya sangat terbatas dalam hal legislasi, karena hanya bisa mengajukan, membahas, dan mengawasi rancangan undang-undang yang berkaitan dengan :<sup>25</sup>

1. Otonomi daerah ;
2. Hubungan pusat dan daerah ;
3. Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah ;
4. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya ;
5. Hal-hal yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Selain itu, kewenangan DPD yang lemah ditambah dengan tidak adanya kewenangan untuk membentuk undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Dengan kata lain DPD hanya bisa memberikan pertimbangan kepada DPR dan melaksanakan pengawasan terhadap rancangan undang-undang tentang pajak, pendidikan, dan agama. Begitu pula dengan rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara, DPD hanya bisa melaksanakan pengawasan dan memberikan pertimbangan kepada DPR saja.

Keberadaan MPR yang tetap ada sebagai lembaga perwakilan dan di dalamnya terdapat keanggotaan DPR dan DPD. Unsur keanggotaan yang terdapat di MPR itu bukanlah DPR dan DPD sebagai sebuah institusi, melainkan para anggota masing-masing lembaga yang secara bersamaan merangkap jabatan sebagai anggota MPR. Dengan demikian, maka lembaga MPR itu jelaslah tidak dapat disamakan dengan *Conggres* seperti di Amerika Serikat yang terdiri atas *House of Representative* dan *Senate*. Dengan konstruksi yang demikian, dapat dikatakan bahwa struktur lembaga perwakilan yang ada di Indonesia itu terdiri atas tiga

---

Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, Bandung: Refika Aditama, 2009, h. 127.

<sup>25</sup> Lebih lengkap lihat dalam Pasal 22 D Ayat 1, 2, dan 3 amandemen UUD 1945.

lembaga sekaligus, yaitu MPR, DPR, dan DPD.<sup>26</sup> Ketiga lembaga perwakilan tersebut mempunyai tugas, fungsi, dan kewenangan konstitusionalnya sendiri-sendiri yang diatur dalam amandemen UUD 1945. Dalam praktek ketiga lembaga tersebut cenderung ditafsirkan seolah-olah organisasi kesekretariatannya harus tiga, kegiatannya juga harus terpisah, dan pimpinannya pun harus terpisah sendiri-sendiri dengan segala hak-hak dan fasilitas yang melekat di dalamnya, padahal dapat saja ditafsirkan bahwa pimpinan dan kesekretariatan ketiga lembaga tersebut ditentukan tidak terpisah-pisah, melainkan dirangkap atau digabung satu sama lainnya.<sup>27</sup>

Jadi jelas menurut Jimly Asshiddiqie, sistem perwakilan Indonesia tidak dapat disebut sebagai sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*),<sup>28</sup> akan tetapi sistem perwakilan tiga kamar (*tricameral*). Dasar-dasar yang menguatkan pernyataan dari Jimly Asshiddiqie tersebut adalah :<sup>29</sup>

1. Susunan anggota MPR secara struktural mengalami perubahan karena ditiadakannya keberadaan utusan golongan yang mencerminkan prinsip keterwakilan fungsional dari unsur keanggotaan MPR. Jadi, keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR yang mencerminkan prinsip keterwakilan politik dan anggota DPD yang mencerminkan prinsip keterwakilan daerah ;
2. MPR tidak lagi berfungsi sebagai “*supreme body*” yang memiliki kewenangan tertinggi dan tanpa adanya kontrol dari lembaga negara lain, sehingga kewenangannya pun mengalami perubahan-perubahan yang mendasar ;
3. Diadopsinya prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif dalam perubahan Pasal 5 Ayat 1 *juncto* Pasal 20 Ayat 1 dalam perubahan pertama UUD 1945, yang kemudian dipertegas lagi dengan tambahan Pasal 20 Ayat 5 pada perubahan kedua UUD 1945. Dengan adanya perubahan ini, maka UUD 1945 pasca amandemen tidak lagi menganut prinsip MPR sebagai “supremasi parlemen” dan

---

<sup>26</sup> Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, h. 16.

<sup>27</sup> *Ibid*, h. 16.

<sup>28</sup> Sistem bikameral dalam lembaga perwakilan rakyat efektivitasnya ditentukan oleh perimbangan kewenangan antar kamar dalam pelaksanaan fungsi parlemen seperti fungsi legislasi, fungsi anggaran, fungsi kontrol, fungsi representasi, dan fungsi rekrutmen politik. Dari semua fungsi tersebut, perimbangan dalam fungsi legislasi menjadi faktor utama dalam mekanisme lembaga perwakilan rakyat. Bagaimanapun, dengan perimbangan fungsi legislasi tersebut, terutama dalam sistem bikameral (*bicameral*), dimaksudkan untuk melaksanakan mekanisme *checks and balances* antar kamar di lembaga perwakilan rakyat. Saldi Isra dan Zainal Arifin Mochtar, Menuju Bikameral Efektif Dalam Rangka Memperkuat Fungsi Legislasi DPD, *Jurnal Legislasi*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Volume 4 Nomor 3, September 2007, Jakarta, h. 109.

<sup>29</sup> Abdy Yuhana, *Op. Cit.*, h. 65.

tidak lagi dianutnya sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) oleh lembaga tertinggi MPR ke lembaga-lembaga negara di bawahnya.

Hasil kajian dari sejumlah peneliti dan pengkaji Hukum Tata Negara Indonesia, amandemen UUD 1945 justru menghasilkan sistem lembaga perwakilan tiga kamar (*trikameral*) yang menempatkan MPR sebagai kamar tersendiri dalam sistem lembaga perwakilan di Indonesia. Hal tersebut dikarenakan MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD (Pasal 2 Ayat 1 amandemen UUD 1945). Bagir Manan menegaskan bahwa MPR menjadi wadah atau badan perwakilan tersendiri karena susunan keanggotaannya yang menyebutkan terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD.<sup>30</sup> Dalam susunan lembaga perwakilan dua kamar (*bikameral*) menurut Bagir Manan pula, bukan anggota yang menjadi unsur. Dengan demikian maka MPR merupakan lembaga yang berdiri sendiri.<sup>31</sup> Jadi dapat disebut, jika hasil amandemen UUD 1945 tidak menempatkan lembaga MPR sebagai sidang gabungan atau *joint session* antara DPD dan DPR.<sup>32</sup>

Akan tetapi ada pendapat lain yang menyatakan bahwa sistem perwakilan Indonesia adalah sistem dua kamar (*bicameral*), karena MPR setelah amandemen UUD 1945 tidak lagi terdiri dari anggota DPR maupun utusan daerah serta utusan golongan, melainkan terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Konstruksi sistem perwakilan bikameral itu berawal dari pemikiran bahwa lembaga perwakilan yang ada di Indonesia itu tercermin dari dua lembaga perwakilan, yaitu DPR dan DPD.

Hanya saja, sistem bikameral yang digunakan di Indonesia kewenangannya masih terbatas atau dapat disebut sebagai sistem dua kamar yang lemah (*soft bicameral*), bahkan kewenangan terhadap hal-hal yang berkaitan dengan kebijakan strategis mengenai daerah, peran DPD masih juga terbatas, misalnya DPD tidak bisa menjalankan fungsi legislasi sebagaimana yang dimiliki DPR.<sup>33</sup> Bahkan ada yang mengatakan kalau DPD itu lembaga

---

<sup>30</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010, h. 255.

<sup>31</sup> *Ibid.*, h. 255.

<sup>32</sup> Model lembaga legislatif atau lembaga perwakilan di Indonesia ini berbeda dengan model lembaga legislatif atau lembaga perwakilan di Amerika Serikat. Di Amerika Serikat *Congress* merupakan gabungan atau *joint session* antara *House of Representative* dan *Senate* sebagai lembaga legislatif (*Article I Section I* Konstitusi Amerika Serikat). *Joint session* di Amerika Serikat digunakan untuk menyelesaikan wewenang bersama *Senate* dan *House of Representative*. Dalam hal fungsi legislasi, *Senate* dan *House of Representative* di Amerika Serikat memiliki kewenangan yang sama-sama seimbang. Keduanya mempunyai kesempatan untuk memeriksa semua rancangan undang-undang untuk kemudian disampaikan kepada Presiden. Hal tersebut berbeda dengan MPR di Indonesia, MPR sebagai sebuah lembaga perwakilan yang mempunyai tugas tersendiri beda dengan *Congress* di Amerika Serikat. MPR tidak mempunyai kewenangan, termasuk kewenangan legislasi sebagaimana layaknya *Congress* di Amerika Serikat. *Ibid.*, h. 225.

<sup>33</sup> Kacung Marijan, *Op.Cit.*, h. 47.

negara “antara ada dan tiada” dan bahkan ada pula yang menganggap sistem perwakilan dua kamar ini sesungguhnya adalah sistem perwakilan “satu setengah kamar” atau “*quasi* dua kamar”.<sup>34</sup>

Ada pendapat yang cukup menarik dari Stephen Sherlock, seorang peneliti dari *Australian National University* yang mengatakan bahwa, keberadaan lembaga perwakilan seperti DPD di Indonesia sebetulnya merupakan contoh yang tidak lazim dalam praktik lembaga perwakilan rakyat dengan sistem bikameral, karena DPD merupakan kombinasi dari lembaga dengan kewenangan yang amat terbatas dan legitimasi tinggi.<sup>35</sup> Menurut Saldi Isra, dengan kewenangan yang begitu terbatas itu pula sesungguhnya DPD tidak dapat dikatakan mempunyai fungsi legislasi, karena bagaimanapun juga fungsi legislasi sebenarnya harus dilihat secara utuh dan menyeluruh, yaitu dimulai dari proses pengajuan sampai menyetujui sebuah rancangan undang-undang menjadi undang-undang. Dengan demikian sebetulnya hanya DPR sebagai lembaga perwakilan yang mempunyai fungsi legislasi secara utuh. DPD apalagi MPR tidak mempunyai fungsi legislasi sebagaimana dimiliki oleh DPR. Jadi, ketiga lembaga perwakilan yang dimiliki oleh Indonesia tersebut masing-masing mempunyai kedudukan tersendiri dengan kewenangan yang berbeda pula.

### C. Penutup

Sejak dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 sepanjang tahun 1999 sampai 2002, struktur politik dan ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan yang sangat mendasar, termasuk perubahan sistem perwakilan di Indonesia. Setelah amandemen UUD 1945 sistem perwakilan di Indonesia terdiri dari tiga lembaga, yaitu MPR, DPR, dan DPD. Kedudukan ketiga lembaga perwakilan ini secara jelas diatur dalam amandemen UUD 1945. Masing-masing lembaga tersebut mempunyai tugas, fungsi, dan kewenangan tersendiri yang diatur pula dalam amandemen UUD 1945, termasuk MPR. Kewenangan ketiga lembaga perwakilan tersebut berbeda satu sama lain dan ada perbedaannya dengan kewenangannya sewaktu UUD 1945 belum diamandemen, terutama MPR. Diantara ketiga lembaga perwakilan

---

<sup>34</sup> *Ibid*, h. 47.

<sup>35</sup> Saldi Isra, *Op. Cit.*, h. 257. Kewenangan yang terbatas dari DPD dapat dilihat dalam Pasal 22 D Ayat 1, 2, dan 3 amandemen UUD 1945. Legitimasi yang tinggi dari DPD didapat dari hasil pemilihan umum seperti yang tercantum dalam Pasal 22 E Ayat 2 amandemen UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD” serta Ayat 4 amandemen UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah peseorangan”.

tersebut, kedudukan dan kewenangan MPR dalam struktur ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945 yang paling banyak mengalami perubahan. Tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara dan wewenangnya tidak lagi “sekuat” pada saat UUD 1945 belum diamandemen. Semua ini merupakan konsekuensi dari diperkuatnya sistem pemerintahan presidensial Indonesia yang menerapkan *checks and balances* antar lembaga negara, sehingga kedudukan semua lembaga negara, termasuk lembaga perwakilan sejajar dan tidak ada yang lebih tinggi.

Sistem perwakilan Indonesia ini oleh sebagian besar ahli Hukum Tata Negara dianggap sebagai sistem perwakilan tiga kamar (*trikameral*), walaupun sebetulnya sistem tiga kamar ini dirasa agak “aneh” jika diterapkan dalam sistem pemerintahan presidensial karena sistem pemerintahan presidensial umumnya mempunyai sistem perwakilan dua kamar (*bicameral*). Namun ada pula yang menyebutkan kalau sistem perwakilan Indonesia itu *soft bicameral*, karena DPR kedudukannya kuat dan DPD kedudukannya lemah sedangkan MPR wewenangnya hanya dapat dilaksanakan sewaktu-waktu. Dalam persoalan ini menurut penulis yang diperlukan selain penataan sistem perwakilan Indonesia, juga diperlukan penataan sistem pemerintahan Indonesia, karena dalam struktur politik dan ketatanegaraan antara sistem perwakilan dan sistem pemerintahan memiliki keterkaitan yang sangat erat di samping sistem politik dan sistem pemilihan umum. Sistem-sistem tersebut saling mempengaruhi satu sama lain dalam struktur politik dan ketatanegaraan sebuah negara, tidak terkecuali Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU-BUKU

- Abdy Yuhana, 2009, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 ; Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, Fokusmedia, Bandung.
- Anwar C., 2015, *Teori dan Hukum Konstitusi Edisi Revisi ; Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan) Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*, Setara Press, Malang.
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Bhuana Ilmu Populer: Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2009, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Kacung Marijan, 2010, *Sistem Politik Indonesia ; Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Margarito Kamis, 2014, *Pembatasan Kekuasaan Presiden : Pergeseran Kekuasaan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945*, Setara Press, Malang.
- Munir Fuady, 2009, *Teori Negara Hukum Modern (Rechstaat)*, Refika Aditama, Bandung.
- Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

### UNDANG-UNDANG

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3).

### JURNAL

- Saldi Isra dan Zainal Arifin Mochtar, Menuju Bikameral Efektif Dalam Rangka Memperkuat Fungsi Legislasi DPD, *Jurnal Legislasi*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Volume 4 Nomor 3, September 2007, Jakarta.

## **INTERNET**

*Anggota DPR : Hak imunitas untuk Jaga Kehormatan Dewan,*  
<http://nasional.kompas.com/read/2014/11/21/11403231/Anggota.DPR.Hak.Imunitas.untuk.Jaga.Kehormatan.Dewan.>, diunduh 19 Agustus 2017.