

# KEKUASAAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT: PROBLEMATIK DAN PENATAAN

A'an Efendi  
Fakultas Hukum Universitas Jember  
email: aan\_efendi.fh@unej.ac.id

disampaikan 31/05/2023 – di-review 31/07/2023 – diterima 26/12/2023  
DOI: 10.25123/vej.v9i2.6763

## **Abstract**

*People's Consultative Assembly (MPR) is an autonomous institution between the House of Representatives (DPR) and the Regional Representatives Council (DPD) but its powers are limited because it is periodic and incidental. Using doctrinal legal research with a statute and comparative approach, this research concludes, first, the problematic power of MPR from its position as an autonomous state institution that is attached to the state secretariat and budget but limited in authority because the exercise of its power is periodic and incidental, such as the power to change the Constitution or other powers which MPR may not implement within five, ten, or fifteen years and beyond during the term of office of MPR members, and secondly, how to restructure the powers of MPR by changing the position of MPR from an autonomous state institution to a joint session of the DPR and DPD by revising Article 2 paragraph (1) of the 1945 Constitution which was originally "MPR consists of members of the DPR and members of DPD" to "MPR consists of the the DPR and DPD". It is found that the repositioning of MPR from an autonomous institution to a joint session may serve to balance its periodic and incidental powers.*

## **Keywords:**

*People's Consultative Assembly; power; joint session*

## **Abstrak**

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah lembaga otonom di antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tetapi kekuasaannya terbatas karena sifatnya periodik dan insidental. Penelitian ini untuk menjawab permasalahan mengenai permasalahan kekuasaan MPR dan bagaimana penataannya. Dengan metode penelitian hukum doktrinal dan pendekatan perundang-undangan dan perbandingan, penelitian ini menyimpulkan, pertama, problematik kekuasaan MPR dari posisinya sebagai lembaga negara otonom yang melekat kesekretariatan dan anggaran negara tetapi memiliki kekuasaan terbatas karena pelaksanaannya yang periodik dan insidental seperti kekuasaan mengubah Undang-Undang Dasar atau kekuasaan lainnya yang mungkin tidak akan dilaksanakan MPR dalam waktu lima, sepuluh, atau lima belas tahun dan seterusnya pada masa jabatan anggota MPR, dan kedua, penataan problematik kekuasaan MPR dengan mengubah kedudukan MPR dari lembaga negara otonom menjadi sidang gabungan DPR dan DPD dengan merevisi Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang semula "MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD" menjadi "MPR terdiri atas DPR dan DPD". Reposisi MPR dari lembaga otonom menjadi sidang gabungan dapat menjadi penyeimbang sifat kekuasaannya yang periodik dan insidental.

## **Kata kunci:**

Majelis Permusyawaratan Rakyat; kekuasaan; sidang gabungan

## **Pendahuluan**

Karakter utama negara memiliki kekuasaan politik. Max Weber menyatakan bahwa kriteria kunci yang membedakan negara dari semua bentuk kekuasaan

historis lainnya adalah adanya monopoli kekuasaan.<sup>1</sup> Menurut John Locke, kekuasaan politik adalah kekuasaan untuk menciptakan hukum, memaksa setiap orang untuk mematuhi hukum, dan memberikan sanksi kepada siapa yang tidak mematuhi.<sup>2</sup> Kekuasaan politik merupakan karakteristik yang melekat pada masyarakat politik yang membedakannya dari masyarakat prapolitik.

Kekuasaan negara dilaksanakan oleh perangkat kelengkapan negara yang disebut sebagai institusi, organ, atau lembaga negara. Berdasarkan prinsip umum yang telah diterima bahwa kekuasaan negara tidak boleh dipegang hanya oleh satu organ negara karena akan sangat berbahaya di mana pelaksanaannya tidak akan ada yang dapat mengontrolnya. Pemegang tunggal kekuasaan negara harus dicegah dan dihindari. Hal ini telah diperingatkan Alexander Hamilton, John Jay, dan James Madison bahwa:

Akumulasi semua kekuasaan, legislatif, eksekutif, dan yudikatif, di tangan yang sama, baik satu, sedikit, atau banyak, dan apakah turun-temurun, ditunjuk sendiri, atau elektif (dipilih), dapat disebut sebagai tirani. Dengan tirani adalah pemerintahan yang sewenang-wenang, berubah-ubah, dan menindas oleh mereka yang memiliki kekuasaan. Dengan demikian, bahwa agar konstitusi yang diusulkan berhasil, sangat penting dipastikan tidak ada satu cabang kekuasaan pun yang dapat menggunakan seluruh cabang kekuasaan lainnya.<sup>3</sup>

Menurut doktrin pemisahan atau pembagian kekuasaan membagi atau memisahkan kekuasaan negara dalam kelompok-kelompok dengan kepentingan atau tujuan yang berbeda sehingga tidak ada pusat kekuasaan yang dapat bertindak tanpa kerjasama dari yang lain dan masing-masing kelompok kekuasaan itu akan "memeriksa dan menyeimbangkan" yang lain.<sup>4</sup> Doktrin ini dikaitkan dengan tradisi republik sipil yang tujuannya untuk mencegah dominasi kelompok tunggal mana

---

<sup>1</sup> *Andreas Anter, Max Weber's Theory of the Modern State Origins, Structure and Significance, Palgrave Macmillan, New York, 2014, hlm., 25.*

<sup>2</sup> *Jonatan Wolff, An Introduction to Political Philosophy, Revised Edition, Oxford University Press, Oxford, 2006, hlm., 7.*

<sup>3</sup> *Alexander Hamilton, John Jay, and James Madison, The Federalist, The Gideon Edition, Indianapolis: Liberty Fund, Indianapolis, 2001, hlm., IXX.*

<sup>4</sup> *John Alder, General Principles of Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, Palgrave Macmillan, New York, 2002, hlm., 105.*

pun<sup>5</sup> dan diadopsi dalam Deklarasi Hak-hak Manusia dan Warga Negara 1789,<sup>6</sup> Pasal 16 deklarasi tersebut menyatakan setiap masyarakat di mana pemisahan kekuasaan dan jaminan hak tidak disediakan, mensyaratkan adanya sebuah konstitusi.

Doktrin pemisahan atau pembagian kekuasaan tumbuh dari perkembangan politik dan filosofis selama berabad-abad. Asal-usulnya dapat dilacak hingga abad keempat Sebelum Masehi ketika Aristoteles, dalam risalahnya yang berjudul *Politics*, menggambarkan tiga organ negara, yaitu majelis umum, pejabat publik, dan peradilan.<sup>7</sup> Di Roma, terdapat sistem yang memiliki kemiripan terdiri atas majelis umum, senat, dan pejabat publik, semuanya bekerja berdasarkan prinsip *checks and balances*.<sup>8</sup> John Locke membagi tiga kekuasaan negara, legislatif, eksekutif, dan federatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang memiliki hak untuk mengarahkan bagaimana kekuasaan persemakmuran (*the commonwealth*) akan digunakan untuk melindungi komunitas (negara) dan anggotanya. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat hukum (undang-undang).<sup>9</sup> Hukum yang dibuat oleh legislatif harus dilaksanakan dan itu menjadi tugas eksekutif. Kekuasaan eksekutif mengacu pada pekerjaan urusan dalam negeri, termasuk para hakim dan keadilan perdamaian, termasuk mengontrol pemerintah lokal.<sup>10</sup> Selain itu, ada ada kekuasaan lain yang berhubungan dengan hubungan internasional, perang dan damai, liga dan aliansi yang disebut federatif.<sup>11</sup>

Doktrin pemisahan atau pembagian kekuasaan kemudian disempurnakan dan diperluas oleh Baron de Montesquieu dalam karyanya, *Spirit of the Laws*, terbit

---

<sup>5</sup> Id.

<sup>6</sup> Deklarasi oleh Majelis Konstituante Nasional Prancis pada 26 Agustus 1789 yang menetapkan hak individu dan kolektif pada saat Revolusi Prancis.

<sup>7</sup> Sam J. Ervin, Jr, *Separation of Powers: Judicial Independence, Law and Contemporary Problems*, Vol. 35, No. 1, 1970, hlm. 108.

<sup>8</sup> James Bryce, *Modern Democracies, Vol. II, The Macmillan Company, New York, 1921*, hlm., 392-393.

<sup>9</sup> John Locke, *Two Treatises of Government and A Letter Concerning Toleration, Edited and with an Introduction by Ian Shapiro, Yale University Press, New Haven and London, 2003*, hlm., 164.

<sup>10</sup> Id.

<sup>11</sup> Id, hlm., 165.

pada 1748.<sup>12</sup> Montesquieu menjelaskan mengapa kekuasaan harus dipisahkan sebagai berikut.

Ketika kekuasaan legislatif disatukan dengan kekuasaan eksekutif dalam satu orang atau dalam satu badan kekuasaan yudisial, tidak ada kebebasan, karena orang dapat takut bahwa raja atau senat yang sama yang membuat undang-undang tirani akan mengeksekusi mereka secara tirani. Juga tidak ada kebebasan jika kekuasaan mengadili tidak terpisah dari kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif. Jika digabungkan dengan kekuasaan legislatif, kekuasaan atas kehidupan dan kebebasan warga negara akan menjadi sewenang-wenang, karena hakim adalah pembuat undang-undang. Jika digabungkan dengan kekuasaan eksekutif, hakim bisa memiliki kekuatan penindas. Semua akan hilang jika orang yang sama atau badan yang sama dari orang-orang utama, baik bangsawan, atau rakyat, menggunakan tiga kekuasaan ini: membuat undang-undang, resolusi publik, dan mengadili kejahatan atau pelanggaran individu.<sup>13</sup>

Dalam bentuk klasik, pemisahan kekuasaan negara harus memenuhi tiga fungsi dasar, yaitu fungsi legislatif yang berhubungan dengan proklamasi aturan-aturan umum, fungsi eksekutif untuk menerapkan atau melaksanakan aturan-aturan umum tersebut, dan fungsi yurisdiksi untuk menyelesaikan sengketa yang muncul dari pelaksanaan penegakan hukum.<sup>14</sup> Masing-masing fungsi kekuasaan ini dipercayakan kepada lembaga yang berbeda dan independen, kekuasaan legislatif diberikan kepada majelis atau perwakilan yang secara umum disebut parlemen, kekuasaan eksekutif dilaksanakan kepala negara dan/atau pemerintahan, sedangkan kekuasaan yudisial oleh lembaga kehakiman atau organ peradilan.

Dalam konteks kekuasaan negara Indonesia, Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa pada masa sebelum perubahan Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945 diadopsi prinsip pembagian kekuasaan vertikal di mana kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh lembaga negara Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang kemudian fungsi-fungsi tertentu dibagi sebagai kekuasaan dari organ-organ negara

---

<sup>12</sup> John A. Fairlie, *The Separation of Powers*, Michigan Law Review, Vol. 21, No. 4, 1923, hlm. 396.

<sup>13</sup> Id.

<sup>14</sup> Oana Saramet, *The Evolution of the Principle of Separation and Balance of the Powers of the State and the Executive*, Bulletin of the Transilvania University of Braşov, Series VII, Vol. 8 (57), No.1, 2015, hlm.209.

yang berkedudukan di bawahnya.<sup>15</sup> Namun, pasca perubahan Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945, dari pembagian kekuasaan vertikal bergerak ke pemisahan kekuasaan horizontal sebagaimana diadopsi pada Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) sampai ayat (5).<sup>16</sup> Kekuasaan tidak lagi dipegang satu lembaga negara tertinggi yang kemudian didistribusikan ke lembaga-lembaga tinggi negara lainnya tetapi kekuasaan itu dibagi secara horizontal oleh konstitusi.

Berdasarkan Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945, kekuasaan negara Indonesia dibagi menjadi fungsi kekuasaan berbeda dan dilaksanakan oleh organ negara yang berbeda. Kekuasaan legislatif dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden meskipun Pasal 20 ayat (1) Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa pemegang kekuasaan membentuk undang-undang adalah DPR. Bahwa Presiden melaksanakan fungsi kekuasaan legislatif mengingat undang-undang adalah produk bersama antara DPR dan Presiden. Tanpa Presiden, DPR hanya dapat membuat Peraturan Tata Tertib DPR, dan sebaliknya, tanpa DPR, Presiden hanya dapat membuat peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan presiden. DPR karena tidak dapat membuat undang-undang tanpa Presiden maka DPR oleh Philipus M. Hadjon disebut melaksanakan kekuasaan "*medewetgeving*" (ikut serta membentuk undang-undang) dan bukan "*wetgeving*" (membentuk undang-undang).<sup>17</sup> Kekuasaan eksekutif dilaksanakan oleh Presiden yang dalam ketatanegaraan Indonesia, Presiden adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Selain kekuasaan eksekutif, Presiden Republik Indonesia juga memiliki kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu membuat peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan presiden. Selain kekuasaan legislatif dan eksekutif, kekuasaan

---

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta, Fakultas Huku UII Press, 2005, hlm. 11.

<sup>16</sup> Id.

<sup>17</sup> Philipus M. Hadjon, *Lembaga Negara Tertinggi dan Lembaga-lembaga Negara Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Suatu Analisa Hukum dan Ketatanegaraan*, Surabaya, Bhina Ilmu, 1992, hlm., 17.

yudisial dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan lembaga peradilan di bawahnya serta Mahkamah Konstitusi.

Di luar tiga fungsi dasar kekuasaan tersebut, kekuasaan lainnya yaitu kekuasaan audit serta kekuasaan administratif dan etik. Kekuasaan audit dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Berdasarkan Pasal 23E ayat (1) Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945, kekuasaan badan ini memeriksa pelaksanaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Kekuasaan administratif dan etik adalah Komisi Yudisial yang kekuasaannya adalah mengajukan pengusulan pengangkatan hakim agung dan menegakkan kehormatan, martabat, dan perilaku hakim. Pada era sebelum perubahan Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945, kekuasaan *consulting* dilaksanakan oleh Dewan Pertimbangan Agung yang pada saat ini fungsi tersebut dilaksanakan oleh dewan pertimbangan presiden.<sup>18</sup>

Kekuasaan yang khas dalam ketatanegaraan Indonesia adalah kekuasaan MPR. MPR dapat disebut khas karena tidak seperti lembaga-lembaga negara lainnya yang berasal dari cetak biru lembaga-lembaga zaman Hindia Belanda, MPR produk buatan ketatanegaraan Indonesia sendiri.<sup>19</sup> Berdasarkan Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945 pasca perubahan, MPR adalah organ otonom di luar DPR dan DPD tetapi dengan kekuasaan terbatas karena sifatnya periodik dan insidental yang kekuasaan itu belum tentu akan dilaksanakan pada satu, dua, atau tiga dan seterusnya masa jabatan anggota MPR. MPR lembaga berdiri sendiri atau mandiri karena yang menjadi anggotanya bukan DPR dan DPD secara kelembagaan tetapi anggota dari dua lembaga tersebut yang merangkap jabatan sebagai anggota MPR.<sup>20</sup> Kekuasaan MPR yang pertama adalah melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden sedangkan kedua meliputi melakukan perubahan dan menetapkan undang-undang dasar, memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam

---

<sup>18</sup> Dewan Pertimbangan Agung ditulis dengan diawali huruf besar berarti merujuk pada suatu nomenklatur lembaga sedangkan dewan pertimbangan presiden ditulis menggunakan huruf kecil, jadi hanya merujuk pada suatu fungsi. Dilihat dari sudut kelembagaannya maka Dewan Pertimbangan Agung lebih baik dibandingkan dewan pertimbangan presiden.

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, supra no 15, hlm., 12.

<sup>20</sup> Jimly Asshiddiqie, Komentor Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta, Sinar Grafika, 2009, hlm. 15.

masa jabatannya, dan memutuskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh DPR setelah putusan MK memutuskan Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum sesuai Pasal 7A Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945.

Kedudukan MPR sebagai lembaga negara otonom dengan kesekretariatan dan anggaran sendiri tetapi kekuasaannya hanya dilaksanakan secara periodik dan insidental sangat layak untuk dikaji ulang. Kekuasaan MPR melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden yang secara normal hanya dilakukan sekali dalam waktu lima tahun atau kekuasaan mengubah undang-undang dasar yang belum tentu akan dilaksanakan MPR pada satu, dua, tiga, atau lebih periode jabatan anggotanya dapat dikatakan tidak sebanding dengan statusnya sebagai lembaga negara yang otonom. MPR dapat dipandang sebagai bentuk pemborosan struktur lembaga negara yang berimplikasi pada pemborosan keuangan negara.

Penelitian ini untuk menjawab permasalahan problematik kekuasaan MPR dan penataannya. Untuk menjawab permasalahan tersebut, penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum doktrinal. Penelitian hukum doktrinal dilakukan dengan menganalisis bahan hukum baik berupa bahan hukum yang memiliki otoritas (bahan primer) dan bahan hukum yang menganalisis dan menjelaskan bahan hukum primer tersebut (bahan sekunder).<sup>21</sup> Bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945 sedangkan bahan hukum sekunder meliputi publikasi hukum dalam buku, artikel jurnal, atau website yang relevan dengan isu yang diteliti. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan perbandingan. Pendekatan perundang-undangan mutlak dilakukan mengingat objek yang diteliti telah ada pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan. Pendekatan peraturan perundang-undangan untuk menganalisis Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya yang berhubungan dengan kekuasaan MPR. Pendekatan perbandingan digunakan untuk mempelajari struktur badan

---

<sup>21</sup> Jan Vranken, *Exciting Times for Legal Scholarship*, *Recht en Methode in onderzoek en onderwijs* Vol. 2, No. 2, 2012, hlm. 43.

legislatif Belanda, Amerika Serikat, dan Jepang yang kemudian hasilnya digunakan untuk bahan pembaruan kedudukan dan kekuasaan MPR dengan atau tanpa modifikasi.

## **Pembahasan**

### **Problematik Kekuasaan MPR**

Kata *problem* dalam bahasa Inggris "*problem*" (nomina) berarti "sesuatu yang sulit untuk dihadapi atau dipahami"<sup>22</sup> dan "*problematic*" (adjektiva) yang berarti "penuh masalah atau kesulitan".<sup>23</sup> Problematik berarti penuh dengan masalah, dan jika dikaitkan dengan isu penelitian ini, kekuasaan MPR bermasalah atau memiliki masalah. Kekuasaan adalah kemampuan melakukan perbuatan atau tidak melakukan perbuatan untuk mengendalikan reaksi atau tanggapan orang lain.<sup>24</sup> Kekuasaan MPR di dalamnya berisi tugas dan wewenang MPR yang diberikan oleh konstitusi maupun undang-undang.

Pada masa Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan, MPR memiliki kedudukan dan kekuasaan superior. MPR adalah lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang diberikan konstitusi sangat besar.<sup>25</sup> Pertama, MPR adalah pelaksana kedaulatan rakyat. Secara harfiah, kata "kedaulatan" dalam bahasa Inggris "*sovereign*" dari bahasa Prancis kuno "*sovrain*" dan Latin "*super*", yang berarti tertinggi.<sup>26</sup> Jadi, MPR adalah pemegang dan pelaksana kekuasaan negara yang paling tinggi atau *the supreme state organ*.<sup>27</sup> Kedua, MPR memiliki kekuasaan memilih Presiden dan Wakil presiden. Implikasi dari kekuasaan ini, Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR. MPR adalah mandator

---

<sup>22</sup> Martin H. Manser, *Oxford Learner's Pocket Dictionary*, New Edition, Oxford University Press, Oxford, 1991, hlm., 328.

<sup>23</sup> <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/problematic>, diakses 21 November 2021, Pukul 20:09 WIB.

<sup>24</sup> Bryan A. Garner (Editor in Chief), *Black's Law Dictionary, Eighth Edition*, Minnesota, Thomson West, 2004, hlm., 1207.

<sup>25</sup> Ah. Mujib Rohmat, Kedudukan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Era Reformasi, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. III, No. 2, 2016, hlm. 182.

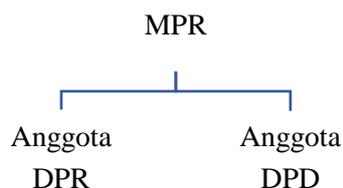
<sup>26</sup> Hugh Evander Willis, *The Doctrine of Sovereignty Under the United States Constitution*, Articles by Maurer Faculty, 1929, No. 1256, hlm. 437.

<sup>27</sup> Prayudi, MPR, Transisi Kedaulatan Rakyat dan Dampak Politikanya, *Politica*, Vol. 3, No. 1, 2012, hlm. 20.

(pemegang kekuasaan negara paling tinggi) sedangkan Presiden adalah mandataris (pelaksana kekuasaan MPR). Ketiga, kekuasaan MPR menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara yang harus dijalankan oleh presiden. Kekuasaan ini merupakan konsekuensi logis dari kedudukan MPR sebagai mandator sehingga berhak menetapkan pedoman pelaksanaan kekuasaan yang harus dilakukan mandatarisnya, yaitu Presiden. Presiden diberikan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan negara oleh MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan harus menjalankan haluan negara yang ditetapkan oleh MPR.<sup>28</sup> Akhirnya, Presiden harus bertanggungjawab kepada MPR.

Setelah perubahan Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945, MPR mengalami perubahan mendasar baik dari struktur kedudukan maupun kekuasaannya. Perubahan ini berimplikasi penting dalam penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945, struktur MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. Anggota DPR menjadi representasi kepentingan rakyat dan anggota DPD merupakan representasi kepentingan daerah.<sup>29</sup>

Gambar 1: Struktur Majelis Permusyawaratan Rakyat



Sumber : Diolah dari Pasal 2 ayat (1) UUDN RI Tahun 1945 Pasca Perubahan

Dari komposisi anggota MPR seperti itu, MPR adalah lembaga negara otonom atau berdiri sendiri di luar DPR dan DPD. MPR berisikan anggota DPR dan anggota DPD yang merangkap jabatan sebagai anggota MPR. MPR sebagai lembaga negara yang otonom memiliki sekretariat dan anggaran yang terpisah dari

<sup>28</sup> Rasji, Kajian Hukum Tata Negara terhadap Pertanggungjawaban Presiden, Era Hukum, Vol. 5, No. 2, 1998, hlm. 112.

<sup>29</sup> Jamaludin Ghafur, Penguatan Lembaga DPD Melalui Amandemen Ulang Lembaga MPR, Jurnal Hukum Vol. 14, No. 3, 2007, hlm. 397.

sekretariat dan anggaran DPR dan DPD. Kedudukan MPR sebagai lembaga otonom ini kemudian menimbulkan dua persoalan, pertama, terkait dengan sistem lembaga legislatif yang dianut Indonesia, dan kedua, berhubungan dengan kekuasaan yang dimiliki MPR.

Persoalan pertama, apakah dengan kedudukan MPR sebagai organ mandiri di samping DPR dan DPD, sistem lembaga legislatif Indonesia adalah tiga kamar atau trikameral? Menurut Philipus M. Hadjon, MPR bukan badan legislatif dengan kekuasaan "*wetgeving*" tetapi merupakan lembaga "*Grond-wetgever*" dengan kekuasaan "*grond-wetgeving*" atau membuat undang-undang dasar.<sup>30</sup> MPR yang terdiri atas anggota DPR dan DPD juga tidak mencerminkan suatu kamar kecuali yang menjadi anggotanya adalah DPR dan DPD secara kelembagaan.<sup>31</sup> Bertitik anjak dari pandangan ini, maka sistem badan legislatif Indonesia bukan trikameral. Dengan demikian, apakah sistem badan legislatif Indonesia adalah bikameral dengan dua kamar, yaitu DPR dan DPD? Menurut Jimly Asshiddiqie, keberadaan DPD tidak menjadikan sistem lembaga legislatif Indonesia menjadi bikameral karena DPD tidak memiliki fungsi legislatif. DPD tidak memiliki kekuasaan untuk memutuskan apapun dalam proses pembentukan undang-undang tetapi hanya untuk memberikan usulan, saran, dan pertimbangan.<sup>32</sup> Dengan demikian, sistem lembaga legislatif Indonesia tidak dapat disebut sistem bikameral dengan prinsip "*strong bicameralism*" tetapi hanya "*soft bicameralism*".<sup>33</sup> Namun demikian, dengan memperhatikan posisi MPR sebagai organ mandiri di samping DPR dan DPD, maka sistem badan legislatif Indonesia tidak dapat disebut sebagai "*soft bicameralism*" sekalipun.<sup>34</sup>

Sistem badan legislatif yang dikenal dipelbagai negara meliputi sistem unikameral, bikameral, dan sistem multikameral. Sistem unikameral adalah sistem

---

<sup>30</sup> Philipus M. Hadjon, supra no 16, hlm., 3.

<sup>31</sup> Widayati, Sistem Parlemen Berdasarkan Konstitusi Indonesia, Masalah-Masalah Hukum, Vol. 44, No. 4, (2015), hlm. 422.

<sup>32</sup> Jimly Asshiddiqie, supra no 15, hlm., 13.

<sup>33</sup> Id.

<sup>34</sup> Id.

badan legislatif yang hanya memiliki satu kamar.<sup>35</sup> Bikameral adalah sistem badan legislatif yang terdiri atas dua kamar berbeda dalam pembahasan pembuatan undang-undang.<sup>36</sup> Pada sistem bikameral, pada umumnya satu kamar merupakan perwakilan rayat dan kamar lainnya bukan merupakan representasi rakyat tetapi mencerminkan masyarakat dalam pelbagai perbedaan yang memiliki kepentingan yang lepas dari afiliasi partai politik.<sup>37</sup> Sistem multikameral adalah badan legislatif yang memiliki lebih dari dua kamar baik itu tiga kameral (trikameral) maupun empat kamar (tetrakameral).

Berdasarkan data dari *Inter-Parliamentary Union* pada April 2014, terdapat 79 sistem bikameral dan 113 sistem unikameral.<sup>38</sup> Di Eropa, negara dengan sistem unikameral meliputi Albania, Andora, Armenia, Azerbaijan, Bulgaria, Siprus, Denmark, Estonia, Finlandia, Georgia, Yunani, Hungaria, Kroasia, Latvia, Liechtenstein, Lituania, Luxembourg, bekas Republik Yugoslavia dari Makedonia, Malta, Moldova, Monaco, Montenegro, Norwegia, Ukraina, Portugal, San Marino, Serbia, Slovakia, Turki, Islandia, dan Swedia, sedangkan sistem bikameral digunakan di Belarusia, Belgia, Bosnia and Herzegovina, Jerman, Prancis, Irlandia, Itali, Belanda, Austria, Polandia, Rumania, Rusia, Slovenia, Spanyol, Republik Czech, United Kingdom, dan Swiss.<sup>39</sup> Sistem badan legislatif multikameral meliputi sistem badan legislatif tiga kamar yang dikenal sebagai trikameral dan sistem badan legislatif empat kamar atau tetrakameral.<sup>40</sup> Sistem trikameral misalnya diterapkan di Republik Sosialis Kroasia, di mana ada tiga kamar, yaitu *Socio-Political Council*, *Council of Municipalities*, dan *Council of Associated Labor*<sup>41</sup> sedangkan tetrakameral

---

<sup>35</sup> Hugo F. Srb, *The Unicameral Legislature—A Successful Innovation*, Nebraska Law Review, Vol. 40, Issue 4, 1961, hlm. 627.

<sup>36</sup> Mariana LLanos and Detlef Nolte, *Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence*, The Journal of Legislative Studies, Vol.9, No.3, Autumn 2003, hlm. 54.

<sup>37</sup> Csaba Cservák, *Bicameral Parliaments-Then and Now*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, No. 3, 2016, hlm. 1017.

<sup>38</sup> Betty Drexhage, *Bicameral Legislatures An International Comparison*, Ministry of the Interior and Kingdom Relations Directorate of Constitutional Affairs and Legislation, The Haque, 2015, hlm. 3.

<sup>39</sup> Id, hlm. 4.

<sup>40</sup> Paolo Passaglia, *Unicameralism, Bicameralism, Multicameralism: Evolution and Trends in Europe*, Perspectives on Federalism, Vol. 10, Issue 2, 2018, hlm. E-4.

<sup>41</sup> Id, hlm. E-5.

digunakan di Swedia, di mana *Riksdag of the Estates* terdiri atas empat kamar masing-masing mewakili aristokrasi, pendeta, *burgher* (warga anggota borjuasi kaya), dan petani.<sup>42</sup> Pada perkembangannya, sistem badan legislatif mengalami modifikasi seperti Norwegia dan Islandia menerapkan sistem badan legislatif "unikameral bersyarat" di mana badan legislatif dibagi menjadi dua kamar internal ketika mempertimbangkan hal-hal (legislatif) yang sangat penting.<sup>43</sup>

Persoalan kedua, kedudukan MPR sebagai lembaga mandiri dihubungkan dengan kekuasaannya yang periodik dan insidental. Pertama, kekuasaan berdasarkan Pasal 3 ayat (2) Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Kekuasaan ini selain periodik (hanya dilakukan sekali tiap lima tahun) juga hanya bersifat administratif dan seremonial. Dari kekuasaannya yang hanya periodik perlima tahunan dan hanya untuk keperluan administratif dan seremonial tentu tidak sebanding dengan posisi MPR sebagai lembaga negara otonom yang dilengkapi sekretariat dan anggaran tersendiri.

Kekuasaan kedua, melakukan perubahan dan menetapkan undang-undang dasar sebagaimana ketentuan Pasal 3 ayat (1) Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945. Jika kekuasaan pertama pasti akan dilakukan oleh MPR (meskipun hanya sekali dalam lima tahun), kekuasaan yang kedua belum tentu akan dilakukan oleh MPR pada satu periode jabatan, bahkan dua, tiga, dan seterusnya. MPR menggunakan kewenangannya untuk mengubah undang-undang dasar baru empat kali, yaitu perubahan pertama pada 14-21 Oktober 1999, perubahan kedua pada 7-18 Agustus 2000, perubahan ketiga pada 1-9 November 2001, dan perubahan keempat pada 1-11 Agustus 2002. Sampai sekarang tahun 2023 (sekitar kurun 21 tahun, yang berarti empat periode jabatan MPR) MPR belum pernah lagi menggunakan kekuasaannya untuk mengubah undang-undang dasar. Persoalan kekuasaan kedua ini sama dengan kekuasaan pertama yang telah dibahas

---

<sup>42</sup> Id, hlm. E-5-E-6.

<sup>43</sup> Id, hlm. E-6.

sebelumnya, MPR sebagai lembaga negara otonom yang memiliki sekretariat dan anggaran sendiri tidak *equal* dengan kekuasaannya yang insidental.

Perubahan undang-undang dasar juga tidak hanya berupa perubahan formal yang menjadi kekuasaan MPR. Perubahan undang-undang dasar dapat terjadi dengan perubahan informal (*informal change*) di mana perubahan tidak dilakukan oleh lembaga pembentuk undang-undang dasar. Perubahan informal adalah perubahan konstitusi yang terjadi selain melalui proses perubahan formal.<sup>44</sup> Perubahan informal misalnya dapat terjadi karena ada penafsiran konstitusi oleh Mahkamah Agung (di Indonesia oleh Mahkamah Konstitusi) dalam proses uji materi.<sup>45</sup> Perubahan informal hanya mengubah isi materi muatan konstitusi tidak pada teksnya. Teks konstitusi tetap seperti semula dan tidak mengalami perubahan. Contoh perubahan informal terhadap Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945 karena tafsir Mahkamah Konstitusi dalam uji materi Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap UUDN RI Tahun 1945. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 138/PUU-VII/2009 menyatakan berwenang menguji Perppu terhadap UUDN RI Tahun 1945 dengan pertimbangan hukumnya sebagai berikut.

Perppu menciptakan norma baru yang dapat mengakibatkan keadaan, hubungan, atau akibat hukum yang baru. Norma hukum itu ada sejak Perppu disahkan dan norma hukum itu bergantung pada DPR untuk menerima atau menolak, namun sebelum DPR memutuskannya, norma hukum itu sah dan berlaku seperti undang-undang. Jadi, karena norma hukum dalam Perppu daya ikatnya sama dengan undang-undang, maka Mahkamah berwenang untuk mengujinya terhadap UUDN RI Tahun 1945.

---

<sup>44</sup> Oran Doyle, *Informal Constitutional Change*, Buffalo Law Review, Vol. 65, No. 5, 2017, hlm. 1022-1023.

<sup>45</sup> Stephen M. Griffin, *Understanding Informal Constitutional Change*, Public Law and Legal Theory Working Paper Series, Working Paper No. 16-1, Tulane University School of Law, January 2016, hlm. 2. Perubahan konstitusi dapat terjadi dengan beberapa cara. Pertama, perubahan di luar hukum tata negara, di bidang sosial, misalnya "dengan secara bertahap menggeser peraturan dan pentingnya faktor-faktor konstitusional dan norma-norma". Kedua, perubahan formal, yaitu perubahan konstitusi menurut prosedur yang ditetapkan di dalam konstitusi itu sendiri. Perubahan formal menyebabkan perubahan tekstual terhadap konstitusi. Ketiga, perubahan di luar perubahan formal, misalnya melalui interpretasi oleh hakim atau karena praktik hukum. Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers*, A Thesis submitted to the Department of Law of the London School of Economics for the degree of Doctor of Philosophy, The London School of Economics and Political Science, London, February 2014, hlm. 9-10.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 telah mengubah secara informal ketentuan Pasal 24C ayat (1) Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945. Teks Pasal 24C ayat (1) tetap bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 tetapi substansinya telah berubah dengan penambahan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Kekuasaan ketiga, kekuasaan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya berdasarkan Pasal 3 ayat (3) Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945. Kekuasaan ketiga ini sama dengan kekuasaan kedua merupakan kekuasaan yang sifatnya insidental yang belum tentu akan dilaksanakan oleh MPR pada satu, dua, tiga, empat, dan seterusnya periode masa jabatan anggota MPR. Pelaksanaan kekuasaan ini sangat bergantung pada peristiwa hukum tertentu (Presiden dan/atau Wakil Presiden melanggar Pasal 7A Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945) dan prosesnya yang sangat panjang (diawali usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh DPR yang kemudian usulan itu harus diperiksa, diadili, dan diputuskan Mahkamah Konstitusi) hingga terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diberhentikan. Kekuasaan MPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya digunakan pada Sidang Istimewa MPR tanggal 23 Juli 2001 dan mengeluarkan penetapan pemberhentian Abdurrahman Wahid dari jabatannya sebagai Presiden Republik Indonesia.<sup>46</sup> Persoalan kekuasaan ketiga ini sama dengan kekuasaan pertama dan kedua yang telah dibahas sebelumnya, MPR sebagai lembaga negara otonom yang memiliki sekretariat dan anggaran sendiri tidak *equal* dengan kekuasaannya yang insidental yang tidak pasti kapan waktunya akan dilaksanakan.

Kekuasaan keempat, kekuasaan berdasarkan Pasal 7B ayat (6) dan ayat (7) Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memutuskan usul pemberhentian

---

<sup>46</sup> Reza Syawawi, Pengaturan Pemberhentian Presiden dalam Masa Jabatan Menurut UUD 1945 (Studi Komparasi Sebelum dan Sesudah Perubahan), Jurnal Konstitusi, Vol. 7, No. 6, 2000, hlm. 57.

Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh DPR setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum sesuai Pasal 7A Konstitusi 1945. Persoalan kekuasaan keempat ini sama dengan kekuasaan kedua dan ketiga yang telah dibahas sebelumnya, MPR sebagai lembaga negara otonom yang memiliki sekretariat dan anggaran sendiri tidak *equal* dengan kekuasaannya yang insidental saja yang belum tentu waktunya kapan akan dilaksanakan.

Kekuasaan kelima, kekuasaan memilih Wakil Presiden dalam hal kekosongan Wakil Presiden sesuai Pasal 8 ayat (2) Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945 dan kekuasaan memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam hal Presiden dan Wakil Presiden meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat menjalankan kewajibannya secara bersamaan sesuai ketentuan Pasal 8 ayat (3) Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945. Persoalan kekuasaan kelima ini sama dengan kekuasaan kedua, ketiga, dan keempat yang telah dibahas sebelumnya, MPR sebagai lembaga negara otonom yang memiliki sekretariat dan anggaran sendiri tidak *equal* dengan kekuasaannya yang insidental yang tidak pasti kapan waktunya akan dilaksanakan.

Selain kekuasaan, MPR juga memiliki kekuasaan lainnya berupa tugas-tugas. Kekuasaan MPR ini meliputi menyebarluaskan ketetapan MPR; menyebarluaskan Pancasila, UUDN RI Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Iki; melakukan pengkajian sistem ketatanegaraan, UUDN RI Tahun 1945 dan pelaksanaannya; dan melakukan penyerapan saran pendapat atau aspirasi masyarakat luas berhubungan dengan pelaksanaan UUDN RI Tahun 1945.<sup>47</sup> Kekuasaan ini juga tidak sebanding dengan kedudukan MPR sebagai lembaga negara yang otonom dengan sekretariat dan anggaran tersendiri. Memasyarakatkan ketetapan MPR misalnya, dapat dilakukan oleh institusi-institusi pendidikan dan pemerintah desa, hal ini akan jauh lebih efektif karena institusi-institusi itu tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Pengkajian sistem ketatanegaraan Indonesia dan UUDN RI Tahun 1945 juga dapat dilaksanakan oleh

---

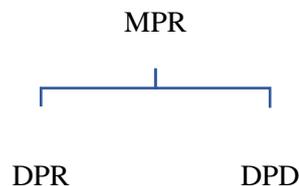
<sup>47</sup> Pasal 5 UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

perguruan tinggi dan lembaga-lembaga negara tetap lainnya seperti DPR, dan kementerian-kementerian.

### **Penataan Problematik Kekuasaan MPR**

Penataan problematik kekuasaan MPR harus dimulai menata struktur kelembagaan MPR. MPR diubah dari kedudukannya sebagai lembaga negara otonom menjadi sidang gabungan (*joint session*) antara DPR dan DPD. Berdasarkan posisi seperti itu, maka struktur keanggotaan MPR menjadi sebagai berikut.

Gambar 2: Struktur MPR sebagai Sidang Gabungan DPR dan DPD



Sumber: Diolah dari Pasal 51 ayat (1) Konsitusi Belanda, Pasal 42 Konstitusi Jepang, Pasal 1 Bagian 1 Konstitusi Amerika Serikat

Berdasarkan komposisi keanggotaan seperti di atas, anggota MPR adalah DPR dan anggota DPD secara kelembagaan. MPR menjadi sidang gabungan antara DPR dan DPD bukan lagi merupakan organ otonom dengan sekretariat dan anggaran sendiri. Berubahnya kedudukan MPR dari lembaga negara otonom menjadi sidang gabungan DPR dan DPD mengubah sistem badan legislatif Indonesia menjadi sistem dua kamar. Kamar pertama adalah DPR sebagai representasi seluruh rakyat dan kedua adalah DPD yang mewakili daerah. Kedudukan MPR sebagai sidang gabungan antara DPR dan DPD juga akan sejalan dengan kekuasaannya yang periodik dan insidental.

Untuk menjustifikasi gagasan menempatkan MPR sebagai sidang gabungan DPR dan DPD dilakukan perbandingan dengan *the States General (Staten-Generaal)* Belanda, Kongres Amerika Serikat, dan *the National Diet* Jepang. *The States General* merupakan sidang gabungan antara dua kamar, yaitu Kamar Pertama/*the First*

*Chamber/Eerste Kamer*) dan Kamar Kedua (*Second Chamber/Tweede Kamer*).<sup>48</sup> *The States Genaral (Staten-Generaal)* memiliki tiga kekuasaan utama, yaitu membentuk undang-undang bersama pemerintah, melaksanakan pengawasan terhadap pemerintah, dan mewakili pemilih dengan tetap menjaga hubungan dengan pemilih dan mencerminkan kehendak rakyat dalam kebijakan pemerintah.<sup>49</sup> Untuk melaksanakan tiga tugas utama tersebut, *the States Genaral* diberikan hak yang meliputi hak mengubah undang-undang dan mengajukan rancangan undang-undang, hak menyetujui atau menolak rencana anggaran, hak mengajukan pertanyaan kepada menteri dan hak untuk memanggil untuk debat darurat, dan hak melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah.<sup>50</sup>

Kongres Amerika Serikat adalah sidang gabungan Senat dan *House of Representatif*.<sup>51</sup> Kongres memiliki kekuasaan konstitusional membuat undang-undang, memiliki kekuasaan eksklusif untuk membuat rancangan undang-undang pendapatan dan kekuasaan memakzulkan Presiden dan pejabat lainnya yang melakukan kesalahan, kekuasaan khusus dan eksklusif menyetujui perjanjian dengan negara lain, dan kekuasaan evolusioner berupa kontrol anggaran dan melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah.<sup>52</sup> *The National Diet* merupakan sidang gabungan *House of Representatives* dan *House of Councillors*, yang keduanya terdiri atas anggota yang dipilih oleh rakyat Jepang.<sup>53</sup> *House of Representatives* memiliki 480 anggota, 300 di antaranya dipilih dari daerah pemilihan satu kursi dan 180 oleh sistem perwakilan proporsional di mana negara dibagi menjadi 11 blok pemilihan yang menurut ukuran kembali antara 6 dan 30 anggota. Masa jabatan anggota *House of Representatives* adalah 4 tahun, tetapi akan berakhir, sebelum masa jabatan penuh berakhir, jika *House of Representatives*

---

<sup>48</sup> *Netherlands Institute for Multiparty Democracy and Instituut voor Publeik and Politiek, The Dutch Political System in a Nutshell, Netherlands Institute for Multiparty Democracy and Instituut voor Publeik and Politiek, The Haque, 2008, hlm. 31.*

<sup>49</sup> Id, hlm. 32.

<sup>50</sup> Id, hlm. 33-34.

<sup>51</sup> *James D. Barnett, The Bicameral System in State Legislation, The American Political Science Review, Vol. 9, No. 3, 1915, h. 450.*

<sup>52</sup> <https://www.ushistory.org/gov/6a.asp>, diakses 22 November 2023, Pukul 05.18 WIB.

<sup>53</sup> <https://japanhpn.org/en/government/>, diakses 25 November 2021, Pukul 17:42 WIB.

dibubarkan. Jumlah keseluruhan keanggotaan *House of Councillors* adalah 242 orang, di antaranya 96 orang dipilih oleh sistem perwakilan proporsional dari satu daerah pemilihan nasional dan 146 orang dari 47 daerah pemilihan prefektur, masing-masing mengembalikan 2 hingga 8 anggota. Masa jabatan anggota *House of Councillors* adalah 6 tahun, dan setengah dari anggota dipilih setiap 3 tahun. Berdasarkan Pasal 41 Konstitusi Jepang 1946, *the National Diet* adalah organ tertinggi negara dan satu-satunya organ pembuat undang-undang.<sup>54</sup>

Penataan problematik kekuasaan MPR dilakukan dengan merevisi Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945. Pertama, mengubah Pasal 2 ayat (1) Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya frasa “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah” menjadi “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah”. Berdasarkan perubahan ini yang menjadi anggota MPR tidak lagi individu (anggota DPR dan anggota DPD) tetapi lembaga atau institusi DPR dan DPD dan implikasinya MPR tidak lagi lembaga negara yang otonom di antara DPR dan DPD tetapi menjadi *joint session* DPR dan DPD. Kedua, mengubah Pasal 22D Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 22D yang memberikan kekuasaan DPD terbatas hanya untuk memberikan usulan, saran, dan pertimbangan, harus diubah untuk penguatan kekuasaan legislatif DPD sebagai konsekuensi dari sistem dua kamar dalam MPR, yaitu kamar DPR dan DPD. Dua kamar ini harus memiliki kedudukan dan kekuasaan yang seimbang. Ketiga, mengubah Pasal 22C ayat (1) Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal ini mengatur bahwa anggota DPD dipilih melalui pemilihan umum dan diubah menjadi anggota DPD, misalnya dipilih oleh Gubernur dan anggota DPRD Provinsi, atau Gubernur, Bupati/Walikota, anggota DPRD Provinsi, dan anggota DPRD Kabupaten/Kota. Perubahan cara pengisian jabatan anggota DPD ini untuk membedakan DPD adalah representasi daerah yang berbeda dari DPR yang merupakan representasi rakyat secara keseluruhan.

---

<sup>54</sup> [https://japan.kantei.go.jp/constitution\\_and\\_government\\_of\\_japan/fundamental\\_e.html](https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/fundamental_e.html), diakses 25 November 2021, Pukul 18:06 WIB.

Gagasan perubahan Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengubah posisi MPR dari lembaga negara otonom menjadi sidang gabungan DPR dan DPD tidak akan mudah. MPR berbeda dari lembaga-lembaga negara lainnya seperti DPR yang merupakan modifikasi dari *Volksraad*, Mahkamah Agung dari *Hogerechtschof*, Badan Pemeriksa Keuangan adalah *Raad van Rekenkamer*, Presiden adalah Gubernur Jenderal, MPR tidak memiliki cetak biru seperti lembaga-lembaga tersebut pada era Hindia Belanda.<sup>55</sup> MPR merupakan lembaga ciptaan sistem ketatanegaraan Indonesia sendiri sehingga memiliki nilai historis yang tinggi. Selain dapat dikatakan produk asli ketatanegaraan Indonesia, MPR juga diidentikkan dengan sila dalam Pancasila, yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dan mengubah MPR menjadi sidang gabungan antara DPR dan DPD akan menjadikan sila tersebut berubah.<sup>56</sup>

## Penutup

Problematik kekuasaan MPR berhubungan dengan kedudukannya sebagai lembaga negara yang otonom dengan sekretariat dan anggaran terpisah dari DPR dan DPD tetapi kekuasaannya sangat terbatas karena dilakukan secara periodik dan insidental. Kekuasaan periodik berupa kekuasaan melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden sedangkan kekuasaan lainnya seperti mengubah undang-undang dasar dan kekuasaan-kekuasaan lainnya merupakan kekuasaan insidental. Kekuasaan pertama akan dilakukan MPR tiap lima tahun sekali sedangkan kekuasaan kedua belum tentu akan dilaksanakan dalam waktu lima, sepuluh, atau lima belas tahun dan seterusnya pada masa jabatan anggota MPR. Kekuasaan yang periodeik dan insidental tidak sebanding dengan posisi MPR sebagai lembaga negara mandiri sehingga keberadaan MPR merupakan pemborosan struktur kelembagaan negara maupun anggaran negara.

Penataan kekuasaan MPR dengan mengubah kedudukan MPR dari lembaga negara otonom di antara DPR dan DPD menjadi sidang gabungan antara DPR dan

---

<sup>55</sup> Jimly Asshiddiqie, supra no 15, hlm. 12.

<sup>56</sup> Id.

DPD. MPR akan ada jika DPR dan DPD bersidang bersama serta tidak lagi memerlukan sekretariat dan anggaran tersendiri. Perubahan kedudukan MPR dari lembaga otonom menjadi sidang gabungan DPR dan DPD untuk menyeimbangkan dengan kekuasaannya yang periodik dan insidental. Perubahan kedudukan MPR dengan mengubah ketentuan Pasal 2 ayat (1) Konstitusi Republik Indonesia Tahun 1945 pada frasa “MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD” menjadi “MPR terdiri atas DPR dan DPD”.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku:**

- Andreas Anter, Max Weber's Theory of the Modern State Origins, Structure and Significance, Palgrave Macmillan, New York, 2014.*
- Alexander Hamilton, John Jay, and James Madison, The Federalist, The Gideon Edition. Indianapolis: Liberty Fund, Indianapolis, 2001*
- Betty Drexhage, Bicameral Legislatures An International Comparison, Ministry of the Interior and Kingdom Relations Directorate of Constitutional Affairs and Legislation, The Haque, 2015.*
- Bryan A Garner, Black's Law Dictionary, Eighth Edition, Minnesota: Thomson West, Minnesota, 2004.*
- James Bryce, Modern Democracies, Vol. II, The Macmillan Company, New York, 1921.*
- Jimly Asshiddiqie, Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945, Cetakan I, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.*
- \_\_\_\_\_, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta, Sinar Grafika, 2009.*
- John Alder, General Principles of Constitutional and Administrative Law, Fourth Edition, Palgrave Macmillan, New York, 2002.*
- John Locke, Two Treatises of Government and A Letter Concerning Toleration, Edited and with an Introduction by Ian Shapiro, Yale University Press, New Haven and London, 2003.*
- Jonatan Wolff, An Introduction to Political Philosophy, Revised Edition, Oxford University Press, Oxford, 2006.*
- Martin H Manser, Oxford Learner's Pocket Dictionary, New Edition, Oxford University Press, Oxford, 1991.*
- Netherlands Institute for Multiparty Democracy and Instituut voor Publeik and Politiek, The Dutch Political System in a Nutshell, The Haque: Netherlands Institute for Multiparty Democracy and Instituut voor Publeik and Politiek, The Haque, 2008.*
- Philipus M. Hadjon, Lembaga Negara Tertinggi dan Lembaga-lembaga Negara Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Suatu Analisa Hukum dan Ketatanegaraan, Bhina Ilmu, Surabaya, 1992.*

**Disertasi:**

Yaniv Roznai, *Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers*, A thesis submitted to the Department of Law of the London School of Economics for the degree of Doctor of Philosophy, The London School of Economics and Political Science, London, February 2014.

**Jurnal:**

Ah. Mujib Rohmat, "Kedudukan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Era Reformasi", *Jurnal Pembaharuan Hukum*, III: 2, 181-190: 182, 2016.

Csaba Cservák, 2016, "Bicameral Parliaments-Then and Now", *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3, 1015-1026: 1017.

Hugo F. Srb, "The Unicameral Legislature—A Successful Innovation", *Nebraska Law Review*, 40:4, 626-633: 627, 1961.

Hugh Evander Willis, "The Doctrine of Sovereignty Under the United States Constitution", *Articles by Maurer Faculty*, No. 1256, 437-475: 437, 1929.

Jamaludin Ghafur, "Penguatan Lembaga DPD Melalui Amandemen Ulang Lembaga MPR", *Jurnal Hukum*, 14:3, 366-412: 397, 2007.

James D. Barnett, "The Bicameral System in State Legislation", *The American Political Science Review*, 9:3, 449-466: 450, 1915.

Jan Vranken, "Exciting Times for Legal Scholarship", *Recht en Methode in onderzoek en onderwijs*, 2:2, 42-62: 43, 2012.

John A. Fairlie, "The Separation of Powers", *Michigan Law Review*, 21:4, 393-436: 396, 1923.

Mariana Llanos, and Detlef Nolte, "Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence", *The Journal of Legislative Studies*, 9:3, Autumn, 53-86: 54, 2003.

Oana Saramet, "The Evolution of the Principle of Separation and Balance of the Powers of the State and the Executive", *Bulletin of the Transylvania University of Braşov, Series VII*, 8 (57):1, 209-216: 209, 2015.

Oran Doyle, "Informal Constitutional Change", *Buffalo Law Review*, 65: 5, 1021-1038: 1022-1023, 2017.

Paolo Passaglia, "Unicameralism, Bicameralism, Multicameralism: Evolution and Trends in Europe", *Perspectives on Federalism*, 10: 2, E-1-E-29: E-4, 2018.

Prayudi, MPR, "Transisi Kedaulatan Rakyat dan Dampak Politikanya", *Politica*, 3:1, 19-40: 20, 2012.

Rasji, "Kajian Hukum Tata Negara terhadap Pertanggungjawaban Presiden", *Era Hukum*, 5: 2, 105-127: 112, 1998.

Reza Syawawi, "Pengaturan Pemberhentian Presiden dalam Masa Jabatan Menurut UUD 1945 (Studi Komparasi Sebelum dan Sesudah Perubahan)", *Jurnal Konstitusi*, 7:6, 54-96: 57, 2000.

Sam J. Ervin Jr, "Separation of Powers: Judicial Independence, Law and Contemporary Problems", 35: 1, 108-127: 108, 1970.

Stephen M. Griffin, "Understanding Informal Constitutional Change, Public Law and Legal Theory Working Paper Series", *Working Paper No. 16-1*, Tulane University School of Law, January, 1-20: 2, 2016.

*Widayati, "Sistem Parlemen Berdasarkan Konstitusi Indonesia", Masalah-Masalah Hukum, 44:4, 415-424: 422., 2015.*

**Sumber Internet:**

<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/problematic>, diakses 21 November 2021, Pukul 20:09 WIB.

<https://www.ushistory.org/gov/6a.asp>, diakses 22 November 2023, Pukul 05.18 WIB.

<https://japanhpn.org/en/government/>, diakses 25 November 2021, Pukul 17:42 WIB.

[https://japan.kantei.go.jp/constitution\\_and\\_government\\_of\\_japan/fundamental\\_e.html](https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/fundamental_e.html), diakses 25 November 2021, Pukul 18:06 WIB.

**Peraturan Perundang-undangan:**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Ddewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568)