

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setelah tahun 1998 Indonesia memasuki masa reformasi sebagai akibat dari berbagai krisis yang melahirkan gerakan reformasi. Dua tuntutan utama masyarakat pada saat itu adalah Supremasi Hukum dan Amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Tuntutan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 didasarkan pada pandangan bahwa UUD 1945 sebelum diubah belum cukup mengakomodasi landasan bagi kehidupan yang demokratis, pemberdayaan rakyat, dan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM). Sebelum dilakukan perubahan, UUD 1945 dianggap sebagai undang-undang dasar yang menimbulkan multitafsir dan membuka peluang bagi penyelenggaraan negara yang otoriter, sentralistik, tertutup, dan dapat menimbulkan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Hal ini menyebabkan kemerosotan dalam berbagai aspek kehidupan nasional. Dengan demikian, tuntutan untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945 bertujuan untuk menciptakan landasan yang lebih kokoh bagi sistem demokratis, pemberdayaan masyarakat, dan menghormati hak asasi manusia, serta mencegah praktik-praktik negatif yang dapat merugikan bangsa dan negara.¹

UUD 1945 mengalami amandemen sebanyak empat kali pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Setiap fase perubahan undang-undang ini membawa konsekuensi tersendiri, terutama dalam hal perubahan sistem

¹ Abu Tamrin, 2015, "Perubahan konstitusi dan reformasi ketatanegaraan Indonesia", Skripsi Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, Jakarta, hlm. 27.

politik dan ketatanegaraan di Indonesia. Salah satu perubahan penting yang terjadi adalah dalam sistem kelembagaan negara terutama terkait dengan perubahan status Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara. Sebelum amandemen, MPR memiliki beberapa tugas dan kewenangan, diantaranya:²

1. Menetapkan Undang-Undang Dasar (Pasal 3)
2. Menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) (Pasal 3)
3. Memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6)
4. Mengambil sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 9)
5. Mengubah Undang-Undang Dasar (Pasal 37)

Namun, setelah dilakukan amandemen peran MPR berubah secara signifikan. Beberapa kewenangan MPR dialihkan atau dibatasi dan sistem kelembagaan negara mengalami perubahan dalam rangka memperkuat sistem demokrasi dan pemerintahan yang lebih efektif.³

TAP MPR Nomor 1 Tahun 1978 tentang Peraturan Tata Tertib MPR, terdapat penjelasan mengenai tugas dan kewenangan MPR yang lebih luas.⁴ Sebelum amandemen UUD 1945, MPR berfungsi sebagai lembaga tertinggi negara. Namun setelah amandemen peran MPR berubah menjadi lembaga tinggi negara yang sejajar dengan lembaga tinggi lainnya, seperti Presiden, DPR, dan MA (Mahkamah Agung).

² Andi Sugirman, 2019, "Eksistensi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat/Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Dalam Tata Hukum Indonesia Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945", Al-Adalah: Jurnal Hukum dan Politik Islam, Vol. 3, No. 2, hlm. 67.

³ Patrialis Akbar, 2022, *Lembaga-lembaga Negara menurut UUD NRI 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 81.

⁴ Moh. Mahfud MD, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: PT Asdi Mahastya, hlm. 107.

Kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN (Garis-Garis Besar Haluan Negara) tidak lagi ada setelah amandemen. Hal ini berarti MPR tidak lagi memiliki wewenang untuk membentuk ketetapan MPR yang bersifat mengatur.

Perubahan lainnya terhadap MPR pasca amandemen UUD NRI 1945 yakni 1 dihilangkannya kewenangan MPR secara signifikan. Kewenangan MPR hanya melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden setelah dipilih oleh rakyat secara langsung melalui pemilihan umum. Sedangkan kewenangan MPR untuk merubah UUD 1945 dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden setelah Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum hanya bersifat insidentil (Pasal 7A Jo. Pasal 7B UUD 1945). Selain itu pasca amandemen UUD 1945, MPR tidak berwenang lagi mengeluarkan produk dalam bentuk pengaturan (*regeling*).⁵ Namun menariknya, dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ketetapan MPR kembali ditempatkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Perubahan pada MPR tidak hanya terjadi pada kewenangannya saja melainkan juga pada struktural keanggotaannya. Sebelum UUD 1945 diamandemen, anggota MPR terdiri dari anggota DPR ditambah utusan daerah dan utusan golongan. Komposisi MPR yang demikian itu menurut Penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Dasar 1945 dimaksudkan supaya

⁵ Warsito, Hasudungan Sinaga, 2022, "Kedudukan MPR sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945)", *Jurnal Surya Kencana Dua*, Vol. 9 No. 2, hlm. 145.

seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam majelis sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat. Pasca amandemen UUD 1945 keanggotaan MPR mengalami perubahan. Anggota MPR kini terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD serta tidak lagi terdapat anggota MPR yang berasal dari utusan golongan.⁶ Hal inilah yang turut menjadi polemik karena MPR dianggap belum mewakili seluruh elemen masyarakat seperti golongan masyarakat dari unsur keagamaan, kesatuan masyarakat hukum adat, dan masyarakat yang mempunyai aspirasi tertentu sekalipun sudah terdapat perwakilan dari DPR dan DPD.⁷

Hasil perubahan UUD 1945 yang kemudian dituangkan dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945 menegaskan bahwa MPR tidak lagi berfungsi sebagai lembaga tertinggi negara yang sepenuhnya menjalankan kedaulatan rakyat.⁸ Penghapusan sistem lembaga tertinggi negara merupakan langkah logis untuk mengatasi kebingungan dalam desain ketatanegaraan yang sebelumnya tidak jelas dalam menciptakan mekanisme *checks and balances* di antara lembaga-lembaga negara.⁹ Melalui ketentuan Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan: "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR," diubah menjadi "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD." Melalui perubahan tersebut UUD 1945 tidak lagi bergantung pada

⁶ Widayati, 'Rekonstruksi Kelembagaan MPR', *Jurnal Pengembangan Eistemologi Ilmu Hukum*, Prosiding Seminar Nasional, hlm. 198.

⁷ *Ibid.*

⁸ Ni'matul Huda, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 254

⁹ Titik Triwulan Tutik, 2006, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Prestasi Pustaka, Jakarta, hlm. 128.

supremasi MPR, melainkan berubah menjadi supremasi konstitusi sebagai prinsip konstitusionalisme.¹⁰

Kedudukan MPR pasca amandemen UUD 1945 berubah menjadi lembaga negara yang memiliki kedudukan sederajat dengan lembaga-lembaga negara lain terdapat pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3).¹¹ Perubahan ini mengakibatkan perubahan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang sebelumnya terdapat pembagian kekuasaan (*distribution of power*) menjadi pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan menerapkan prinsip saling mengimbangi dan mengawasi antar lembaga negara (*checks and balances*).¹² Tujuan utama dari pemisahan kekuasaan ini adalah menciptakan keharmonisan antara lembaga-lembaga negara dalam struktur ketatanegaraan. Pemisahan kekuasaan merupakan hasil dari perubahan UUD 1945 yang mengharapkan adanya *checks and balances* antara lembaga-lembaga negara. Sistem pemerintahan yang diadopsi Indonesia pada saat itu adalah sistem presidensial yang didasarkan pada prinsip pemisahan kekuasaan. Artinya kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif secara prinsip dipisahkan satu sama lain.¹³

Pemisahan kekuasaan pada dasarnya berkaitan erat dengan konsep *Trias politica*. John Locke membagi kekuasaan negara menjadi tiga fungsi

¹⁰ Subanrio dan Arie Elcaputera, 2021, "*Penataan Kedudukan Dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*", *Supremasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum*, Vol. 30, No.1, 2021, hlm. 69.

¹¹ Warsito, Hasudungan Sinaga, *Op.Cit*, hlm. 144.

¹² Jimly Asshiddiqie, 2012, *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 16.

¹³ Sri Soemantri, 2015, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm. 210.

kekuasaan diantaranya kekuasaan legislatif yang berfungsi membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif yang berfungsi melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan federatif yang berfungsi mengadakan perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri.¹⁴ Berbeda dengan John Locke, Montesquie mengemukakan *Trias politica* dengan membagi kekuasaan pemerintah menjadi tiga cabang, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Ketiga cabang kekuasaan tersebut haruslah terpisah baik dalam tugas maupun dalam organ yang menjalankannya. Kekuasaan legislatif bertanggung jawab dalam pembentukan undang-undang, kekuasaan eksekutif bertanggung jawab dalam menjalankan undang-undang, dan kekuasaan yudikatif bertanggung jawab dalam mengadili pelanggaran undang-undang.¹⁵

Trias politica yang dikemukakan oleh Montesquie membagi tiga kekuasaan sebagaimana fungsi yang telah dipaparkan. Namun pada prakteknya di Indonesia sebelum amandemen UUD 1945 tidak menggunakan konsep *Trias politica* Montesquie secara murni. Hal ini dapat dilihat dari kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang memiliki kewenangan untuk memberikan mandat presiden beserta wakilnya maupun tugas-tugas pokok lainnya. Kewenangan MPR sebelum amandemen UUD 1945 ini menurut analisa penulis kurang selaras dengan *Trias politica* murni Montesquie.

¹⁴ Ruhenda, 2020, "Tinjauan *Trias politica* Terhadap Terbentuknya Sistem Politik dan Pemerintahan di Indonesia." *Journal of Governance and Social Policy* 1.2, hlm. 61.

¹⁵ Romi Librayanto, 2008, *Trias politica dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, PUKAP, Makassar, hlm. 18.

Pasca amandemen UUD 1945, pemisahan kekuasaan yang terjadi di Indonesia sejalan dengan konsep *Trias politica* yang dikemukakan oleh Montesquieu. Hal ini dapat dilihat dari adanya pemisahan lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif pasca amandemen UUD 1945. Namun terjadi dilema terkait MPR yang keanggotaannya terdiri dari DPR dan DPD. DPR dan Presiden memiliki kekuasaan legislatif karena berwenang dalam pembentukan undang-undang. Hal ini mengingat pada hakikatnya *Trias politica* menghendaki kekuasaan-kekuasaan tersebut sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Selain itu peran MPR juga masih belum jelas karena kekuasaan untuk membuat peraturan perundang-undangan atau ketetapan yang bersifat mengatur tidak lagi dimiliki oleh lembaga tinggi negara tersebut.

Perubahan terhadap dinamika kewenangan, struktur kelembagaan, dan pengaturan Majelis Permusyawaratan Rakyat pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadikan peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **”KEWENANGAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT PASCA AMANDEMEN UUD 1945 DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA PERSPEKTIF *TRIAS POLITICA*”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, perumusan masalah pada penelitian ini diantaranya sebagai berikut:

1. Bagaimana dinamika pengaturan terkait kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat pra dan pasca perubahan UUD 1945 di Indonesia?
2. Bagaimana kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat pasca perubahan UUD 1945 dalam sistem ketatanegaraan Indonesia perspektif *Trias politica*?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang akan dicapai diantaranya sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dinamika pengaturan terkait kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat pra dan pasca perubahan UUD 1945 di Indonesia.
2. Untuk mengetahui kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat pasca perubahan UUD 1945 dalam sistem ketatanegaraan Indonesia perspektif *Trias politica*.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian mengenai kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat pasca reformasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia perspektif *Trias politica* diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk pengembangan ilmu pengetahuan khususnya di bidang Hukum Tata Negara dan dapat dijadikan sebagai bahan rujukan bagi peneliti selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

- a. Dapat memberikan sumbuangan pemikiran bagi praktisi hukum, mahasiswa hukum, dan masyarakat mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- b. Dapat memberikan manfaat bagi instansi terkait untuk terus berbenah memperbaiki “tangga” menuju “tujuan negara” sebagaimana di amanatkan pembukaan UUD 1945.
- c. Dapat menjadi salah satu syarat penulis dalam menempuh Strata Satu Sarjana Hukum di Universitas Andalas.

E. Metode Penelitian

1. Sifat Penelitian

Penelitian hukum ini bersifat deskriptif yaitu menggambarkan pengetahuan tentang isu yang diangkat melalui analisis dari doktrin-doktrin teoritis dan mengkaitkannya dengan objek penelitian, sehingga permasalahan yang diangkat menjadi jelas.

2. Tipe Penelitian Hukum

Tipe penelitian hukum ini bersifat yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif merupakan penelitian hukum yang menjadikan

hukum sebagai sistem norma dan dilakukan dengan meneliti bahan kepustakaan saja.¹⁶

3. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan pada penelitian ini yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*), dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Pendekatan perundang-undangan merupakan pendekatan yang dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan. Pendekatan historis merupakan suatu pendekatan yang dilakukan dengan melihat latar belakang sejarah dari isu permasalahan yang diangkat.¹⁷ Sedangkan pendekatan konseptual merupakan jenis pendekatan yang memberikan analisa penyelesaian permasalahan dilihat dari aspek konsep hukum yang melatarbelakanginya.¹⁸ Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah undang-undang yang berkaitan dengan isu penelitian. Pendekatan historis dilakukan dengan menelaah sejarah dan pengaturan kedudukan dan kewenangan MPR sebagai lembaga negara. Pendekatan konseptual dalam penelitian ini dilakukan dengan menelaah pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum berkaitan dengan MPR dan *Trias politica*.

¹⁶Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2010, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 13-14.

¹⁷Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm.137.

¹⁸ Abdulkadir Muhammad, 2014, *Hukum dan Penelitian Hukum*, ed. 1, cet. 4, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 82

4. Sumber dan Jenis Data

Dalam penulisan ini sumber yang digunakan dalam data ini adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan tertulis seperti peraturan perundang-undangan, buku karangan ahli hukum, jurnal, karya ilmiah. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari:

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer memiliki sifat autoritatif dan otoritas.¹⁹ Bahan hukum primer dari penelitian ini diantaranya:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang peninjauan terhadap materi dan status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR tahun 1960 sampai dengan 2002;
- 3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta perubahannya (Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022)
- 4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

¹⁹Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit* , hlm. 180.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum penjelas bahan hukum primer yang berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.²⁰ Penelitian ini menggunakan bahan hukum sekunder berupa buku yang berhubungan dengan Hukum, jurnal, skripsi, tesis, dan artikel.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier merupakan penjelas bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier dalam penelitian ini didapatkan dari Kamus Besar Bahasa Indonesia dan *black law's dictionary* untuk menafsirkan beberapa istilah asing

5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan metode pengumpulan bahan hukum jenis studi kepustakaan (*bibliography study*). Studi kepustakaan adalah analisis informasi tertulis terkait hukum dari berbagai macam sumber yang dipublikasikan secara luas.²¹ Dalam penelitian ini dilakukan studi pustaka terkait bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier.

6. Teknik Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian ini dilakukan analisis bahan hukum secara kualitatif, yang melibatkan pemilihan teori-teori, asas-asas, norma-norma, doktrin, dan Pasal-Pasal di dalam undang-undang. Bahan hukum tersebut kemudian disusun secara sistematis untuk menghasilkan asumsi dasar dan menjawab fenomena yang telah

²⁰*Ibid.*

²¹Abdulkadir Muhammad, *Op.cit.*, hlm. 82.

dirumuskan dalam rumusan masalah di atas. Bahan hukum yang dianalisis akan diuraikan secara sistematis dengan menjelaskan hubungan antara jenis bahan hukum yang ada. Selanjutnya, semua bahan hukum akan dianalisis secara deskriptif untuk menggambarkan dan mengungkapkan dasar hukumnya serta memberikan solusi terhadap permasalahan yang dihadapi.

