

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Trias Politica yakni konsep pemisahan kekuasaan terdiri dari eksekutif, legislatif, dan yudikatif, tiga serangkai tersebut sangat berperan penting dalam mengelola roda pemerintahan, *trias politica* ialah bahasa Yunani memiliki arti politik tiga serangkai, perspektif Montesquieu *trias politica* ialah dalam pemerintahan Negara terdapat tiga jenis kekuasaan yang tidak bertumpu pada satu tangan, namun harus terpisah¹.

Kekuatan *Trias politica* terhadap ketuhanan Negara meliputi: penyelenggaraan suatu sistem Negara dilakukan sesuai prosedur yang berlaku, setiap lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif harus menjalankan peran harus sesuai melalui prosedur yang berlaku, terbitnya setiap lembaga *trias politica* sesuai dengan aturan yang berlaku, setiap lembaga Negara akan menjalankan tugas untuk mengelola Negara dengan sebaik mungkin, dan setiap lembaga *trias politica* memiliki keterkaitan satu dengan yang lainnya, pelaksana kebutuhan masyarakat, sebagai pendengar aspirasi masyarakat, dan Miskomunikasi antara eksekutif, legislatif dan yudikatif terjalin dengan baik.²

¹ Extrix Mangkeprijanto, *Trias Politica catur pemerintahan Berdaulat, pidana dan perdata terhadap Konstitusi Negara* (Jakarta: Guepedia, 2020), 7.

² *Ibid* 16-17.

Nyatanya dengan adanya *trias politica* pemisahan kekuasaan dari ketiga lembaga tersebut memiliki keterkaitan yang sangat erat dalam menjalankan roda pemerintahan dan harus adanya *check and balances* agar tidak terjadinya penyalahgunaan wewenang, Check and Balances sistem perimbangan kekuasaan diterapkan di Amerika Serikat dijelaskan oleh Ferguson dan McHerry³. *“Seperation of power is Implemented by an elaborate system of check and balances, to mention only few congress is chcked by that laws must receive the approval of both house, by thepresident’s veto by the power of judicial review of the courts”*

Prinsip Check and Balances merupakan representasi dari mekanisme pengawasan timbal balik yang bertujuan untuk mencegah, menghindari dan mengatasi potensi penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara Negara yang sedang menjabat, maupun lembaga Negara terkait.

Sebelum adanya amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang disingkat menjadi UUD NRI Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat yang disingkat menjadi MPR merupakan lembaga tertinggi Negara dan pemegang amanat kedaulatan Rakyat, secara yuridis diatur didalam pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 sebelum amademen Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Berwewenang menetapkan Undang-undang dasar dan Garis-Garis Besar

³ Ni'matul Huda *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016,) 105-106

Haluan Negara” dan MPR juga memiliki wewenang untuk mengangkat dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden⁴.

Kewenangan MPR mengalami sejarah yang sangat panjang mulai dari kemerdekaan Indonesia hingga saat ini pada saat sebelum amandemen dilakukan kewenangan MPR sangatlah besar, pada masa orde lama MPR mengeluarkan putusan TAP MPRS No. III/MPRS/1963 yang menyatakan bahwa Presiden Soekarno merupakan Presiden seumur hidup, meskipun pada akhirnya Tap MPRS tersebut dibatalkan, dan pada TAP MPR No. V/MPR/1998 tentang pemberian tugas dan wewenang khusus kepada Presiden membuat kekuasaan yang tidak terbatas, sehingga terdapat penyalahgunaan kekuasaan.

Setelah terjadinya Praktek-praktek penyalahgunaan kekuasaan maka terjadi amandemen UUD NRI Tahun 1945 sehingga wewenang MPR berubah meliputi: mengubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945, melantik Presiden dan Wakil Presiden, memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden menurut Undang-undang Dasar, memilih wakil Presiden pada saat seorang presiden mangkat berhenti di berhentikan maka kewajiban jabatannya di ambil alih oleh Wakil Presiden maka selambat-lambatnya waktu enam puluh hari MPR harus menyelenggarakan sidang untuk memilih wakil Presiden yang diusulkan oleh Presiden, dan memilih presiden dan wakil presiden jika Presiden dan wakil Presiden mangkat

⁴Poltak Siringoringo “Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPRD, dan DPD” Jurnal: To-ra 5, no 1 (2019): 11.

berhenti, diberhentikan maka selambat-lambatnya tiga puluh hari MPR harus menyelenggarakan sidang untuk memilih dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang di usulkan oleh partai politik.

Salah satu wewenang yang sangat besar bagi MPR adalah dapat mengubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945, yakni hukum dasar Negara dan sumber dari segala sumber hukum dalam mengatur kehidupan bernegara dan berbangsa di Indonesia, mengingat bersarnya kewenangan yang dimiliki maka pengawas eksternal di perlukan.

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), DPR sendiri memiliki Mahkamah Kehormatan Dewan, yang terdiri 17 orang yang ditetapkan dalam rapat paripurna, yang diatur Pasal 119 dan 120 pada Undang-Undang No 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sedangkan DPD juga memiliki badan kehormatan yang terdiri dari 19 orang anggota, yang diatur dalam Pasal 97 dan 98 pada Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Tata Tertib, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) juga memiliki badan kehormatan yang di atur dalam peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2024 Tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang diatur dalam pasal 56 dan 57, badan kehormatan yang berada dalam peraturan tersebut merupakan pengawas internal yang

terdiri dari 15 anggota MPR namun melihat wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat yang begitu besar maka seharusnya bukan hanya mempunyai pengawas internal tapi juga memiliki lembaga pengawas eksternal agar tidak terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*power of abuse*) dan untuk terlaksananya *check and balances* pada ketatanegaraan di Indonesia.

Terdapat tabel yang memuat informasi mengenai lembaga-lembaga Negara sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 memiliki pengawas Internal dan eksternal yang diatur langsung dalam Undang-undang sebagai Berikut :

Tabel 1 Dewan Pengawas pada setiap Lembaga Negara yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945

No	Lembaga Negara	Dewan Pengawas Internal	Lembaga Pengawas Eksternal	Dasar Hukum
1.	Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)	Badan Kehormatan	-	Peraturan MPR RI No 1 Tahun 2024 Tentang Tata Tertib
2.	Presiden & Wakil Presiden	-	-	-
3.	Duta & Konsul	-	-	-
4.	Dewan Pertimbangan	-	-	-
5.	Kementerian Negara	Inspektorat Jendral	-	Peraturan Presiden RI No 68 Tahun 2019
6.	Pemerintahan Daerah	Inspektorat Daerah	-	Undang-Undang RI No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

7.	Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)	Mahkamah Kehormatan Dewan	-	UU No 17 Tahun 2014 tentang MD3
8.	Dewan Perwakilan Daerah (DPD)	Badan Kehormatan	-	Peraturan DPD RI No 1 tahun 2022 tentang Tata Tertib
9.	Komisi Pemilihan Umum (KPU)	Pengawasan Intern	Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP)	Peraturan KPU No 8 Tahun 2023 tentang penyelenggaraa n sistem pengendalian Intern Pemerintahan di KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota Undang-Undang No 7 Tahun 2017 tentang pemilihan Umum
10.	Bank Sentral	Dewan Gubernur	Lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang dibentuk dengan Undang-Undang	Undang-Undang no 23 tahun 2004 tentang Bank Indonesia
11.	Mahkamah Agung (MA)	Badan Pengawasan Mahkamah Agung (BAWAS MA)	Komisi Yudisial	Perma No 8 Tahun 2016 tentang pengawasan dan pembinaan atasan langsung di Lingkungan MA dan Badan Peradilan di bawahnya, dan UUD NRI 1945.
12.	Mahkamah Konstitusi (MK)	Majelis Kehormatan	-	UU No. 7 Tahun 2020 tentang

		n Mahkamah Konstitusi (MKMK)		Mahkamah Konstitusi
13.	Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)	Majelis Kehormatn a Kode etik (MKKE) BPK	-	UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan
14.	Komisi Yudisial (KY)	Dewan Kehormata n	-	UU No. 18 Tahun 2011 tentang Komisi Yudisial
15	Tentara Nasional Indonesia (TNI)	Tim Pengawas Intern	-	Peraturan Menteri Pertahanan No19 Tahun 2020 tantang pengawasan Intern di lingkungan Kementerian pertahanan dan Tentata Nasional Indonesia
16.	Kepolisian Negara Republik Indonesia (PORLI)	Kode Etik Profesi Polri (KEEP	-	Peraturan Kepala Kepolisian Negar RI No 14 Tahun 2011 tentang Kode etik Profesi Kepolisian Negara Republik Indonesia

Lembaga negara yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 hanya beberapa lembaga Negara yang memiliki lembaga pengawas Eksternal, MPR sebagai Lembaga Negara yang memiliki kewenangan menetapkan

dan mengubah UUD NRI Tahun 1945 merupakan kewenangan yang sangat besar dalam menjalankan roda pemerintahan, dan merupakan 1 (satu) Lembaga Negara yang terdiri dari 2 (dua) Lembaga Negara yaitu DPR dan DPD maka sudah seharusnya diawasi secara eksternal, terutama pada produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR, terdapat ketetapan MPR yaitu ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, ketetapan ini mengundang polemik publik pada saat itu dimana berisi kalimat “Upaya pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme harus dilakukan secara tegas terhadap siapapun juga, baik pejabat negara, mantan pejabat negara, keluarga, dan kroninya maupun pihak swasta/konglemerat termasuk mantan Presiden Soeharto dengan tetap memperhatikan prinsip praduga tak bersalah dan hak-hak asasi manusia” dengan adanya tersebut muncul polemik bahwasanya Tap MPR tersebut untuk kepentingan Presiden Soeharto, meskipun ini merupakan ketetapan yang sudah lampau menjadi bukti bahwa konflik kepentingan (*conflic interest*) dalam MPR pernah terjadi, uraian latar belakang diatas maka penulis ingin meneliti tesis dengan judul “URGENSI LEMBAGA PENGAWAS EKSTERNAL PADA PRODUK HUKUM MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT (MPR)”.

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam penyelenggaraan Negara di Indonesia?
2. Bagaimana Formulasi lembaga pengawas eksternal pada produk hukum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)?

1.3. Tujuan Penelitian

Setiap Penelitian memiliki tujuan, penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam penyelenggaraan Negara di Indonesia
2. Untuk mengetahui dan menganalisis Formulasi lembaga pengawas eksternal pada produk hukum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

1.4. Manfaat Penelitian

Setiap penelitian yang dilakukan pasti memiliki manfaat baik bagi penulis ataupun pembaca manfaat dari penelitian ini sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Temuan dari penelitian ini diharapkan mampu memberikan Kontribusi pada bidang keilmuan khususnya Hukum Tata Negara tentang formulasi lembaga pengawas eksternal pada produk hukum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk diawasi oleh lembaga eksternal, dan juga dapat menjadi bahan masukan kepada pemerintah bahwasanya

penting untuk Majelis Permusyawaratan rakyat memiliki lembaga pengawas eksternal dan tertuang dalam peraturan perundang-undangan.

2. Manfaat Praktis

Temuan dari penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan kepada pemerintah terkait pentingnya lembaga pengawas eksternal pada produk hukum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan diatur di dalam Undang-undang, selain itu peneliti ini dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi pemerintah khususnya kepada pembentuk peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan terjadinya *check and balances* antar lembaga-lembaga pemerintahan sehingga terciptanya pemerintahan yang baik.

1.5. Keaslian Tulisan

Tabel 2 Keaslian Tulisan

	Nama	Judul	Rumusan Masalah	Rumusan Masalah Peneliti
1.	Sarah Angelina Satiahata Lumban Tobing	Jurnal “Arti dan ruang lingkup kewenangan pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden oleh MPR” (2024)	1. Apakah pelantikan MPR sekedar ritual resmi atau ada makna hukumnya yang khusus? 2. Apa saja tugas dan kewenangan MPR sebelum dan sesudah amandemen	1. Bagaimana kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam penyelenggaraan Negara di Indonesia? 2. Bagaimana formulasi lembaga pengawas eksternal bagi produk hukum

				Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)?
2.	Sri rahayu	Tesis “Pengujian terhadap Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia (2021)	1. Apa materi muatan Ketetapan MPR dalam sejarah Ketatanegaraan? 2. Bagaimana idealnya pengujian terhadap ketetapan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?	1. Bagaimana kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam penyelenggaraan Negara di Indonesia? 2. Bagaimana formulasi lembaga pengawas eksternal pada produk hukum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)?
3.	R. Ayu Fauziyah Firdaus	Tesis “Pengujian terhadap ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sistem peradilan di Indonesia” (2020)	1. Apakah terhadap ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat dilakukan yudicial Review? 2. Lembaga mana yang berwenang melakukan yudicial Review ketetapan MPR?	1. Bagaimana kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam penyelenggaraan Negara di Indonesia? 2. Bagaimana formulasi lembaga pengawas eksternal pada produk hukum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)?
4.	Fatimatuz Zahro	Skripsi “Kewenangan Pengujian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat oleh lembaga peradilan di Indonesia” (2023)	1. Bagaimana kedudukan ketetapan MPR dalam hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia? 2. Bagaimanakah kewenangan pengujian	1. Bagaimana kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam penyelenggaraan Negara di Indonesia? 2. Bagaimana formulasi lembaga pengawas eksternal

			ketetapan MPR oleh lembaga peradilan di Indonesia?	pada produk hukum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)?
--	--	--	--	---

1.6. Metode Penelitian

1.6.1 Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normative (*normative legal Research*) Berdasarkan pandangan Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah suatu metode yang bertujuan untuk mengidentifikasi dan menemukan norma hukum, asas-asas hukum, serta doktrin hukum yang relevan guna menjawab isu-isu hukum yang dihadapi. Penelitian ini bersifat konseptual dan bertujuan menghasilkan argumen hukum, teori, atau konsep baru sebagai dasar preskriptif dalam penyelesaian permasalahan hukum. Penelitian hukum normatif umumnya berfokus pada studi pustaka, dengan menggunakan bahan hukum seperti peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, kontrak atau perjanjian, prinsip-prinsip hukum, teori hukum, serta pandangan para ahli hukum⁵.

1.6.2 Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini ada 2 yaitu: Pendekatan Konseptua dan pendekatan perundang-undangan, Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan dengan merujuk pada pandangan teoritis, doktrin hukum,

⁵Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014),
6. <https://play.google.com/store/books/details?id=zG9sDAAAQBAJ>

pengertian, konsep, serta asas-asas hukum yang relevan dan dapat mendukung analisis dalam penelitian ini. Sedangkan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) diterapkan dengan mendasarkan kajian pada instrumen hukum tertulis, antara lain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Undang-Undang No 22 Tahun 2003 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang No 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang No 42 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Undang-Undang No 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Penggunaan pendekatan ini dimaksudkan untuk menelaah norma-norma hukum positif sebagai dasar dalam menjawab permasalahan hukum yang menjadi fokus penelitian⁶.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

⁶Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi* 136.

- 1) UUD NRI Tahun 1945 ;
 - 2) Undang-Undang No 22 Tahun 2003 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ;
 - 3) Undang-Undang No 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ;
 - 4) Undang-Undang No 42 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Undang-Undang No 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- b. Bahan Hukum Sekunder
 - 1) Buku-buku Hukum Tata Negara, Administrasi Negara ;
 - 2) Jurnal-jurnal yang memiliki keterkaitan dengan penelitian ini dan ;
 - 3) Karya-karya Tulis Ilmiah.
 - c. Bahan Hukum Tarsier

- 1) Kamus Besar Bahasa Indonesia ;
- 2) Sumber-sumber dari Internet.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum metode yang diterapkan dalam pengumpulan bahan hukum pada penelitian ini adalah studi kepustakaan (library Research) adapuntahapan dalam pelaksanaan studi kepustakaan dilakukan memlaulu beberapa langkah sistematis, yaitu :⁷

- 1) Menelusuri dan mengidentifikasi refrensi bahan hukum yang berkaitan dengan isi hukum, baik melalui buku cetak, e-book, maupun jurnal ilmiah elektronik ;
- 2) Mengumpulkan berbagai bahan hukum yang akan dijadikan dasar dalam proses analisis hukum ;
- 3) Melakukan pencatatan terhadap bahan hukum yang diperlukan dengan menggunakan media pencatatan khusus atau penanda tertentu guna memudahkan penelusuran kembali ;
- 4) Setelah Setelah bahan hukum terkumpul, tahap selanjutnya adalah melakukan analisis terhadap bahan-bahan tersebut sesuai dengan isu hukum yang menjadi fokus penelitian.

1.6.5 Analisis Bahan Hukum Setelah mendapatkan data-data yang dibutuhkan maka data tersebut dianalisis untuk memecahkan isu permasalahan yang diteliti sehingga menggunakan analisis data

⁷Muhaimin *Metode Penelitian Hukum Mataram* (Mataran University Press, 2020), 66.

kualitatif yaitu melakukan penafsiran terhadap data-data yang telah terkumpul melihat apa mengalami kekosongan hukum, antinomy norma hukum, dan kekaburan norma hukum⁸.

⁸Muhaimin *Metode Penelitian Hukum* 68.