

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik yang berdasarkan atas hukum, dimana kekuasaan tertinggi negara berada ditangan rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (demokrasi). Pelaksanaan kedaulatan rakyat diselenggarakan melalui prosedur kenstitutisioanal, yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945), sebagai peraturan dasar atau konstitusi yang merumuskan dan mengatur sistem ketatanegaraan dan tatacara pelaksanaan pemerintahan.

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum perubahan (selanjutnya disebut UUD 1945) sebagai peraturan dasar atau telah mengalami empat tahap perubahan membawah implikasi yang fundamental bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Tuntutan amandemen UUD 1945 yang dilakukan pada tahun 1999 merupakan sebuah gebrakan dari gerakan reformasi yang digulirkan oleh berbagai kalangan masyarakat dan kekuatan sosial politik yang didasarkan pada pandangan bahwa dalam UUD 1945 belum cukup memuat landasan yang tepat bagi kehidupan berbangsa dan bernegara.

Perubahan UUD 1945 telah merubah kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut MPR), dimana MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara. Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dan Penjelasannya,

bahwa kekuasaan negara yang tertinggi berada di tangan MPR. Pada saat itu, majelis ini merupakan penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara. Menurut Sri Soemantri, MPR tidak terbatas dan tidak ditetapkan secara limitatif melainkan *enumeratif* yang bersumber pada Pasal 1 ayat (2) itu sendiri, sehingga menjadikan MPR mempunyai kedudukan yang tertinggi diantara lembaga – lembaga negara lainnya.<sup>1</sup>

Menurut Ismail Sunny, MPR merupakan satu-satunya lembaga yang mempunyai supremasi yang mengandung 2 (dua) prinsip, yaitu:<sup>2</sup>

1. Sebagai badan berdaulat yang memegang kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh UUD 1945, yang disebut *legal power*;
2. *No rival authority*, artinya tidak ada suatu otoritas tandingan baik perseorangan maupun badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan MPR.

UUD NRI Tahun 1945 telah merubah rumusan, Pasal 1 ayat (2) menjadi, “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Dengan adanya perubahan tersebut maka kedudukan MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara melainkan sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Dalam hal ini Mahfud MD, menegaskan MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara, sebab sekarang tidak ada lagi lembaga tertinggi dan lembaga

---

<sup>1</sup> Sri Soemantri, *Kedudukan Lembaga – lembaga Negara dan Hak Menguji Menurut UUD 1945*, ( Jakarta: Sinar Grafika, 1987 ), hlm.45

<sup>2</sup> Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, ( Jakarta: Aksara Baru, 1978 ), hlm.16.

tinggi negara yang dibedakan secara vertikal-struktural, yang ada sekarang adalah lembaga negara yang dibedakan secara horizontal-fungsional saja.<sup>3</sup>

Kewenangan MPR didalam UUD NRI Tahun 1945 semakin tereduksi dan sangat terbatas. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, kewenangan MPR yaitu:<sup>4</sup> Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil Pemilihan Umum, Memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat untuk memberhentikan Presiden dan/atau wakil Presiden dalam masa jabatannya.

Melihat Kewenangan MPR tersebut, menunjukkan kewenangan MPR yang minim dan terbatas dan lebih bersifat insidentil yakni kewenangan yang dilakukan pada kesempatan ataupun waktu tertentu yang tidak ditetapkan secara rutin. Perubahan kedudukan dan kewenangan MPR menyebabkan terjadinya pergeseran sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satunya terjadi pergeseran paradigma kelembagaan negara. Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, semua Lembaga Negara yang diatur didalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memiliki kedudukan yang sederajat. Perubahan kedudukan lembaga-lembaga negara mempunyai konsekuensi pula pada tugas dan wewenang serta cara pengisian keanggotaan masing-masing lembaga negara.

---

<sup>3</sup> Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tatanegara Pasca Amandemen Konstitusi*, ( Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013 ), hlm.31.

<sup>4</sup> Lihat Pasal 4 Undang – undang Nomor 10 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Kedudukan MPR berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan, “Majelis Permusyawaratan Rakyat Terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPD) yang dipilih melalui pemilihan umum”. Rumusan Pasal Tersebut mencoba memposisikan MPR menjadi konsep dua kamar yakni kamar DPR yang merepresentasikan kepentingan rakyat secara umum yang di kenal dengan sebutan prinsip *political representation* dan Kamar DPD sebagai penampung aspirasi daerah yang merupakan cerminan dari prinsip *regional representation* ( bikameral).<sup>5</sup>

Berkaitan konsep perwakilan 2 (dua) kamar atau bikameral, memiliki arti bahwa dalam satu badan perwakilan terdiri dari dua unsur yang sama-sama menjalankan segala wewenang badan perwakilan, kedudukan kedua unsur tersebut harus sama-sama kuat, demi menjalankan pengawasan dan perimbangan *check and balances* dari badan legislatif tersebut. Akan tetapi sebenarnya hal ini menimbulkan banyak perdebatan dan pertanyaan di kalangan ahli hukum ketatanegaraan mengenai bentuk sistem perwakilan atau parlemen yang dianut di Indonesia.

Dalam prakteknya, penyelenggaraan sistem perwakilan di Indonesia saat ini dirasa mencerminkan kewenangan antar lembaga perwakilan rakyat yang tidak seimbang. Hal ini dapat dilihat dari kedudukan, fungsi, dan wewenang lembaga perwakilan yang ada. Setelah perubahan UUD 1945, terjadi banyak reduksi

---

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, ( Jakarta: Rajawali Pers, 2013 ), hlm.308.

terhadap kedudukan, fungsi, tugas dan wewenang MPR, dan diwakilkan terhadap lembaga-lembaga yang ada seperti DPR dan DPD. Sebagaimana diatur dalam peraturan perundang – undangan yang mengatur lembaga perwakilan saat ini. selain itu tidak adanya perimbangan kekuasaan antara DPD dan DPR menunjukkan bahwa sistem perwakilan 2 (dua) kamar (bikameral) tidak dijalankan, oleh karena kekuasaan DPR yang sangat besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Bila ditinjau lebih dalam lagi sebenarnya rumusan UUD NRI Tahun 1945, sama sekali tidak mencerminkan konsep sistem perwakilan 2 (dua) kamar (bikameral). Menurut Jimly Asshidiqqie, struktur parlemen kita setelah perubahan keempat tidak tepat untuk disebut sebagai parlemen 2 (dua) kamar sesuai prinsip “*strong bicameral*”. Sistem yang kita anut paling jauh hanya bisa disebut sebagai “*soft bicameral*” karena kedudukan 2 (dua) kamar DPR dan DPD itu tidak namun, karena MPR sendiri juga tidak dapat disebut sebagai “*joint session*” maka bangunan parlemen kita juga tidak dapat disebut “*soft bicameral*” sekalipun.<sup>6</sup>

Hal ini di karenakan MPR merupakan lembaga negara tersendiri yang mempunyai pimpinan, tugas dan lingkungan keewenangan tersendiri serta merupakan badan atau Institusi tetap, demikian pula DPR dan DPD. Hal semacam ini bukan merupakan sistem perwakilan 2 (dua) kamar seperti yang kita kenal tetapi malah sebagai praktek ketatanegaraan dengan sistem tiga badan perwakilan

---

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (YogYakarta: FH UII Press, 2004) hlm.13.

atau trikameral.<sup>7</sup> Kelembagaan ketiga lembaga tersebut tidak bisa disatukan menjadi satu wadah sebagaimana dalam rumusan pasal 2 ayat ( 1 ) UUD NRI Tahun 1945 oleh karena MPR merupakan Badan atau Institusi tetap. Karena itu penulis akan melakukan penelitian terkait rekonstruksi kelembagaan MPR sebagai penguatan kewenangan lembaga MPR dan Lembaga perwakilan itu sendiri.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian sebagaimana pada latar belakang masalah diatas, penulis mendapati permasalahan dengan menyimpulkan rumusan masalah sebagai berikut :

- a. Bagaimana Kedudukan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat setelah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia?
- b. Bagaimana Konsep ideal Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sistem Ketatanegaraan di Indonesia?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

- a. Menganalisis bagaimana eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) setelah terjadinya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mengingat setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 banyak kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang tereduksi

---

<sup>7</sup> Bagir Manan, *MPR DPR dan DPD dalam UUD 1945 baru*, ( Yoyakarta: FH UII Press, 2004 ), hlm.5.

serta kedudukannya yang mengalami perubahan menjadi lembaga negara yang kedudukannya sejajar dengan lembaga negara yang lain.

- b. Untuk memberi gambaran konsep ideal Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

#### **1.4 Manfaat penelitian**

##### **a. Manfaat Teoritis**

- 1) Hasil penelitian ini diharapkan menambah wawasan terkait kedudukan dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta memberi gambaran terkait konsep ideal Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia.
- 2) Memberikan ide atau gagasan untuk memperkuat lembaga perwakilan termasuk Majelis Permusyawaratan Rakyat.

##### **b. Manfaat Praktis**

- 1) Secara praktis diharapkan masyarakat mengetahui kedudukan dan kewenangan Majelis Permusyawaratan Masyarakat (MPR) dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia.
- 2) Memperoleh kebutuhan riil terhadap kewenangan dan Konsep ideal Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk memperkuat lembaga perwakilan setelah terjadinya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### 1.5 Keaslian Penelitian

Keaslian ini untuk meyakinkan dan mempertahankan gagasan penelitian skripsi yang berjudul “Rekonstruksi Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia”. Sebelum melakukan penelitian, penulis telah menelusuri berbagai hasil penelitian sebelumnya untuk menunjukkan keorisinalitasan penelitian skripsi, karena hasil penelurusan penelitian yang hampir sama di gunakan sebagai perbandingan dengan penelitian yang penulis lakukan.

Berikut adalah hasil penelusuran penulis diberbagi kepustakaan yang dilakukan penulis lain disajikan dalam Tabel 1 yang memperlihatkan mengenai orisinalitas penelitian skripsi ini dan korelasinya dengan hasil penelitian sebelumnya, sebagaimana di bawah ini.

**Tabel 1 : Keaslian Penelitian Dan Korelasinya**

| No. | Peneliti Sebelumnya                                               | Judul Penelitian                                                                             | Fokus Pembahasan                                                                               | Korelasi Dengan Penelitian Ini                                                                                                                    |
|-----|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.  | Virgi Caksono (Skripsi) Universitas Lampung Bandar Lampung, 2016. | Implikasi Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia | Memberikan deskripsi terkait Implikasi kewenangan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia | Penelitian sebelumnya ini sangat bermanfaat bagi penulis untuk membantu memberikan gambaran terkait eksistensi MPR dalam Sistem Ketatanegaraan di |

|    |                                                  |                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                 |
|----|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    |                                                  |                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                             | Indonesia setelah perubahan Undang – undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.                                                                                                                         |
| 2. | Maulana Malik (Skripsi) Universitas Jember, 2012 | Pergeseran Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasca amandemen Undang – undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia. | Mendesripsikan akibat hukum pergeseran kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat pasca amandemen Undang – undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. | Membantu memberikan sumbangan pemikiran terkait kedudukan majelis permusyawaratan rakyat setelah perubahan Undang – undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia. |

Sumber: 1. [digilib.unila.ac.id/22427/20/skripsi](http://digilib.unila.ac.id/22427/20/skripsi)

2. [respository.unej.ac.id/handle/123456789/4436](http://respository.unej.ac.id/handle/123456789/4436)

## 1.6 Metode Penelitian

### 1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka (*library reaserch*) atau data sekunder.<sup>8</sup> Penelitian hukum normatif (*normatif law research*) menggunakan studi kasus hukum normatif berupa produk perilaku hukum, misalnya mengkaji rancangan undang-undang, pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepskan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam

<sup>8</sup> Soerjono Soekanto, dan Sri Madmuji, *Penelitian Hukum Normatif*, ( Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004 ), hlm.14.

masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang, sehingga penelitian hukum berfokus pada inventarisasi hukum positif dan doktrin, penemuan dalam perkara *in concreto*, sistematik hukum, taraf sinkronisasi hukum, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.<sup>9</sup>

#### 1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini mempergunakan 2 (dua) pendekatan. Pendekatan pertama adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu pendekatan yang menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi. Pendekatan Perundang-undangan ini dilakukan dengan mempelajari konsistensi atau kesesuaian antara Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dengan Undang-Undang atau antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang yang lain dan peraturan perundang-undangan yang lainnya.

Pendekatan kedua adalah pendekatan perbandingan (*comparative approach*) yaitu mengadakan study perbandingan hukum dengan negara lain. Peneliti akan melihat apakah hukum di negara lain akan relevan diterapkan di Indonesia.

#### 1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Data dalam penelitian ini bersumber dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (Sebelum Perubahan);
2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949;

---

<sup>9</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2004), hlm 52.

3. Undang-Undang Dasar Sementara 1950;
4. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (setelah Perubahan);
5. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, Lembaran Negara No.5568 Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara No.6187 Tahun 2018.
6. Konstitusi Afghanistan
7. Konstitusi Amerika Serikat

Bahan hukum sekunder (*secondary law material*) dalam penelitian ini adalah bahan-bahan yang memberikan penjelasan atau penguatan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder bersumber dari:

1. Buku literatur hukum;
2. Jurnal penelitian hukum;
3. Laporan penelitian hukum;
4. Makalah hukum;
5. Putusan mahkamah konstitusi;
6. Media internet resmi yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian.

#### 1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi pustaka. Data yang digunakan berupa bahan hukum primer dan hukum sekunder yang dikumpulkan dengan mengidentifikasi sumber bahan hukum, menginventarisasi

bahan-bahan hukum yang relevan dengan permasalahan penelitian, selanjutnya setiap data yang telah dikumpulkan dikaji dan dianalisis secara mendalam sesuai dengan permasalahan dalam penelitian sehingga menghasilkan jawaban yang maksimal.

#### 1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Analisis yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan analisis deskriptif kualitatif, yaitu menguraikan data yang diperoleh dalam kalimat yang teratur, runtun, logis dan efektif pada akhirnya dirumuskan suatu kesimpulan yang mengacu pada analisis data tersebut.

### 1.7 Sistematika Penulisan

Sistematika dalam Penulisan Skripsi ini akan diuraikan sebagai berikut:

#### **BAB I**

Bab ini merupakan pendahuluan yang terdiri dari 7 (tujuh) sub bab yaitu, Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penulisan, Manfaat Penulisan, Keaslian Penelitian, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

#### **BAB II**

Merupakan suatu bab yang berisi uraian teori, konsep, asas, norma, doktrin yang relevan dengan masalah hukum yang diteliti baik yang bersumber dari buku, jurnal ilmiah, yurisprudensi, perundang-undangan maupun dari sumberlainnya yang akan digunakan untuk menganalisis permasalahan yang ada dalam penelitian ini.

**BAB III**

Merupakan analisis terhadap rumusan permasalahan yang ada dengan menggunakan kajian pustaka sebagaimana dirumuskan didalam Bab II

**BAB IV**

Merupakan pembahasan terakhir yang berisi kesimpulan yaitu, ringkasan atau garis besar terhadap hasil analisis terhadap rumusan masalah yang dikaji, dan berisi saran yaitu, usulan yang menyangkut aspek operasional, konkrit dan praktis berwujud solusi atas permasalahan hukum yang dikaji.