

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Telah menjadi suatu kenyataan, ketika para elit nasional dan seluruh bangsa Indonesia merumuskan bentuk negara dan pemerintahan pertama kali, BPUPKI dan PPKI pada tahun 1945 secara formal menetapkan pilihan politik demokrasi sebagai satu-satunya yang mendasari kehidupan politik Indonesia. Ketegasan terhadap pilihan demokrasi tersebut secara eksplisit terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).¹

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (Sebelum Perubahan) dan Penjelasan UUD 1945, bahwa kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan MPR. Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara. MPR adalah lembaga negara yang mempunyai kedudukan dan kekuasaan yang tertinggi. Kekuasaannya tidak terbatas dan tidak ditetapkan secara limitatif melainkan enumeratif yang bersumber pada Pasal 1 ayat (2) itu sendiri. Dengan demikian Majelis mempunyai kedudukan yang tertinggi di antara Lembaga-lembaga negara lainnya. Keanggotaan MPR sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) terdiri atas anggota DPR ditambah Utusan Daerah dan Utusan Golongan.²

¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia, Edisi Revisi*, PT RajaGrafindo, Jakarta, 2012, hlm. 270.

² R.Nazriyah, *Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Hukum & Pembangunan 47 No. 1 (2017), hlm 41.

Menurut teori ilmu hukum tata negara Indonesia, MPR merupakan satu-satunya lembaga yang mempunyai supremasi, yang mengandung dua prinsip:³ 1. Sebagai badan berdaulat yang memegang kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh UUD 1945, 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 oleh MPR.

Setelah adanya Perubahan UUD 1945, Pasal 1 ayat (2) mengalami perubahan yaitu, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan adanya perubahan tersebut MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara melainkan sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya.⁴

Kewenangannya pun hanya sebatas mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan Wakil Presiden, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD. Susunan anggota MPR juga mengalami perubahan, Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 Setelah Perubahan menegaskan bahwa anggota MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Sistem perwakilan ini dikenal dengan sistem dua kamar (bikameral). Ada tiga alasan yang menyebabkan perlunya penyesuaian terhadap susunan, kedudukan, dan kekuasaan MPR menjadi suatu lembaga perwakilan rakyat dengan dua kamar

³ UUD NRI 1945

⁴ R.Nazriyah, *Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan*, Op.Cit., hlm 41.

(bikameral). Salah satu di antaranya adalah kebutuhan bagi Indonesia saat ini untuk mulai menerapkan sistem *checks and balances* dalam rangka memperbaiki kehidupan ketatanegaraan dan mendorong demokratisasi. Dengan adanya lembaga perwakilan rakyat dengan dua kamar, maka diharapkan lembaga ini akan mampu menjalankan fungsi legislasi dan fungsi kontrolnya dengan lebih baik.⁵

Perubahan UUD 1945 telah menyebabkan terjadinya pergeseran sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satunya terjadi pergeseran paradigma kelembagaan negara. Menurut UUD NRI Tahun 1945, semua lembaga negara yang diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kedudukannya sejajar. Perubahan kedudukan lembaga-lembaga negara mempunyai konsekuensi pula pada tugas dan wewenang serta cara pengisian keanggotaan masing-masing lembaga negara. UUD 1945 setelah amandemen tidak menempatkan MPR sebagai lembaga negara tertinggi, tetapi sejajar atau sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya. MPR juga bukan lagi sebagai pelaku penuh kedaulatan rakyat, dan kewenangannya sangat terbatas.⁶

Selain keanggotaannya yang berubah, cara MPR dalam mengambil keputusan juga berubah. MPR sebagai lembaga permusyawaratan, seharusnya melakukan musyawarah dalam setiap pengambilan keputusannya.

Pengambilan keputusan dengan cara musyawarah saat sekarang ini sudah

⁵ *Ibid.*, hlm 42.

⁶ Widayati, Rekonstruksi Lembaga MPR, disampaikan dalam Prosiding Seminar Nasional, dikutip dari <https://publikasiilmiah.ums.ac.id/bitstream/handle/11617/5668/12.Widayanti.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (diakses pada hari Jumat tanggal 18 Oktober 2019 pukul 09.00 WIB)

tidak terlihat lagi pada lembaga MPR. Setiap keputusan selalu dilakukan dengan cara voting atau pemungutan suara. Hal ini juga tidak sesuai dengan semangat sila ke empat Pancasila yaitu permusyawaratan/perwakilan. Oleh karena itu, perlu dilakukan rekonstruksi kelembagaan MPR agar selaras dengan semangat para pendiri bangsa ketika menggagas adanya lembaga MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.⁷

Mengenai kekuasaan, UUD 1945 sebelum perubahan memuat 4 kekuasaan pokok MPR yaitu menetapkan UUD, menetapkan GBHN, memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden dan mengubah UUD. Dalam ketetapan MPR (antara lain Tap No.I/MPR/1983) kekuasaan ini dibagi menjadi dua kelompok tugas dan kelompok wewenang. Yang termasuk tugas MPR adalah menetapkan UUD, menetapkan GBHN, dan memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan kekuasaan mengubah UUD dikelompokkan sebagai wewenang. Selain mengubah UUD, ketetapan MPR tersebut menentukan juga wewenang lain yang tidak diatur secara tegas dalam UUD yaitu:⁸

1. Membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga-lembaga negara lain;
2. Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran atas putusan-putusan Majelis;
3. Menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat Presiden dan Wakil Presiden;
4. Meminta pertanggungjawaban Presiden/Mandataris mengenai pelaksanaan GBHN dan menilai pertanggungjawaban tersebut;

⁷ *Ibid.*

⁸Jimmly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Ctk. Keempat, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm 299.

5. Mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dalam jabatannya apabila Presiden/Mandataris sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara/atau UUD;
6. Menetapkan Tata Tertib Majelis;
7. Menetapkan Pimpinan Majelis yang dipilih dari dan oleh anggota;
8. Mengambil/memberi keputusan terhadap anggota yang melanggar sumpah janji.

Namun setelah amandemen posisi MPR menjadi sejajar dengan lembaga tinggi negara lainnya, tetapi amandemen terhadap kewenangan MPR malah menjadikan MPR saat ini sebagai lembaga seremonial yang tugasnya hanya melantik Presiden dan Wakil Presiden 5 tahun sekali. Sehingga banyak para ahli atau masyarakat menganggap bahwa lembaga MPR terlalu memboroskan anggaran negara tanpa ada tugas yang berarti yang di embannya.

Baru-baru ini muncul sejumlah wacana terkait Amandemen UUD 1945 untuk mengembalikan wewenang MPR dalam pembuatan Garis Besar Haluan Negara, hal tersebut diungkap oleh mantan Ketua MPR Zulkifli Hasan saat masih menjabat Ketua MPR. Mantan Ketua MPR tersebut menyinggung tentang pentingnya sistem perencanaan pembangunan nasional melalui Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dalam peringatan Hari Konstitusi.⁹ "Perlunya penyesuaian konstitusi dengan kebutuhan jaman telah dirasakan oleh MPR masa jabatan 2009-2014 yang kemudian merekomendasikan kepada MPR masa jabatan 2014-2019 untuk melakukan penataan sistem ketatanegaraan melalui Perubahan Kelima UUD '45 serta merekomendasikan untuk menghadirkan kembali GBHN," Menurut dia, melalui pengkajian yang mendalam, fraksi-fraksi dan kelompok DPD di MPR telah bersepakat untuk

⁹ Ratna Puspita, Ketua MPR Merekomendasikan GBHN Dikembalikan, dikutip dari <https://nasional.republika.co.id/berita/pwf6f5428/ketua-mpr-rekomendasikan-gbhn-dikembalikan> (diakses pada hari Jumat tanggal 18 Oktober 2019 pukul 14.10 WIB)

mengembalikan wewenang MPR dalam menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara. Pengembalian wewenang MPR dimungkinkan melalui Perubahan Terbatas UUD 1945. Ia mengatakan, GBHN yang ditetapkan MPR berfungsi sebagai pedoman bagi seluruh penyelenggara negara dalam melaksanakan wewenang yang diberikan oleh UUD 1945. GBHN juga berfungsi sebagai batu uji bagi pembentuk undang-undang, yaitu DPR dan pemerintah.¹⁰ Namun, rekomendasi MPR 2009-2014 belum bisa dilaksanakan sampai akhir masa jabatan MPR 2014-2019. Sebab, usul pengubahan terhadap UUD 1945 tidak dapat diajukan dalam enam bulan sebelum berakhirnya masa keanggotaan MPR. Karena itu, MPR akan merekomendasikan gagasan Perubahan UUD 1945 kepada MPR periode 2019-2024. "Rekomendasi yang diajukan oleh MPR masa jabatan 2014-2019 dilengkapi dengan kajian yang mendalam serta rekomendasi mengenai pasal-pasal yang perlu disempurnakan."¹¹ Selain itu Mantan Ketua Mahkamah Konstitusi (MK) Mahfud MD berpendapat, amandemen UUD 1945 boleh saja dilaksanakan. Namun ia mengingatkan agar hasil amandemen itu dilaksanakan secara konsisten demi kepastian hukum. Mahfud setuju apabila amandemen UUD 1945 hanya ditujukan untuk menghidupkan kembali Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Dengan adanya GBHN, pembangunan antara pusat dan daerah diharapkan tidak tumpang tindih.¹² . Karena

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² Sigid Kurniawan, dengan judul Kritik Mahfud Terhadap Wacana Amandemen UUD 1945, dikutip dari <https://nasional.kompas.com/read/2019/08/14/16145191/ini-kritik-mahfud-md-terhadap-wacana-amandemen-uud-1945> (diakses pada hari Kamis tanggal 24 Oktober 2019 pukul 17.10 WIB)

MPR saat ini hanya menggunakan kewenangannya setiap 5 tahun sekali untuk melantik Presiden, padahal MPR diberikan anggaran oleh negara yang jumlah cukup besar tetapi kontribusi yang diberikan tidaklah signifikan. Sehingga bisa dikatakan bahwa anggaran yang diberikan oleh negara kepada lembaga MPR sangat merugikan. Pada tahun 2019 MPR memperoleh anggaran sebesar Rp. 985 Miliar,¹³ yang kemudian akibat adanya penambahan 3 orang pimpinan mengajukan usulan penambahan anggaran sebesar Rp 350 Miliar. Dengan begitu besarnya anggaran tersebut tidak sebanding dengan kinerja yang dimiliki oleh MPR. Sehingga menurut penulis perlu untuk MPR diberikan penambahan wewenang anggaran sejalan dengan anggaran yang dimiliki. Karena apabila dengan anggaran yang begitu besar tetapi masih dengan kewenangan yang sama saat ini, maka sangatlah mubazir keberadaan MPR tersebut.

Sebab dengan format lembaga MPR saat ini membuat lembaga MPR tidak memberikan peran yang signifikan terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Selain itu juga MPR tidak memiliki anggota sendiri yang dipilih langsung oleh rakyat, tetapi anggota MPR ialah para anggota DPR dan DPD itu sendiri.

Berdasarkan latar belakang di atas penulis tertarik untuk melakukan analisis lebih lanjut terkait **REKONSEPTUALI KEWENANGAN MPR DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA PADA MASA REFORMASI**, sebab penulis merasa bahwa adanya lembaga MPR saat ini

¹³ Tsarina Maharani, Tambah 3 Pimpinan, MPR Usul Tambahan Anggaran 2019 Rp 350 Miliar, dikutip dari <https://news.detik.com/berita/d-4055794/tambah-3-pimpinan-mpr-usul-tambahan-anggaran-2019-rp-350-miliar>. (diakses pada hari Jumat tanggal 18 Oktober 2019 pukul 14.30 WIB)

tidak berpengaruh signifikan terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. hal tersebut mengingat tidak signifikannya kewenangan yang dimiliki oleh MPR.

B. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka perumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Rekonseptualisasi eksistensi MPR pasca reformasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?
2. Apa faktor penghambat dan pendukung untuk rekonseptualisasi lembaga MPR?

C. Tujuan Penulisan

Berdasarkan rumusan masalah di atas, adapun tujuan penelitiannya adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Rekonseptualisasi eksistensi MPR pasca reformasi dan sistem ketatanegaraan Indonesia.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat dan pendukung untuk rekonseptualisasi lembaga MPR.

D. Tinjauan Pustaka

Pada tinjauan Pustaka ini penulis menggunakan sejumlah teori untuk menjadi bahan penunjang dalam tulisan ini, antara lain: teori Demokrasi, Negara Hukum, dan tinjauan tentang lembaga MPR.

1. Demokrasi

Pembahasan tentang peranan negara dan masyarakat tidak dapat dilepaskan dari telaah tentang demokrasi dan hal ini karena dua alasan, pertama, hampir semua negara di dunia telah menjadikan demokrasi sebagai asasnya yang fundamental sebagaimana telah ditunjukkan oleh hasil studi UNESCO pada awal tahun 1950-an yang mengumpulkan lebih dari seratus Sarjana Barat dan Timur, sementara di negara-negara demokrasi itu pemberian peranan kepada negara dan masyarakat hidup dalam porsi yang berbeda-beda (kendati sama-sama negara demokrasi). Kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya tetapi ternyata demokrasi itu berjalan dalam jalur yang berbeda-beda.¹⁴

Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Begitu eratnya

¹⁴ Khaelan,dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Paradigma, Yogyakarta, 2010., hlm,54.

tali-temali antara paham negara hukum dan kerakyatan, sehingga ada sebuah negara hukum yang demokratis atau *democratische rechtsstaat*.¹⁵ Scheltema, memandang kedaulatan rakyat (*democratie beginsel*) sebagai salah satu dari empat asas negara hukum, di samping *rechtszekerheidsbeginsel*, *gelijkheid beginsel* dan *het beginsel van de dienendeoverheid*. Dalam kaitannya dengan negara hukum, kedaulatan rakyat merupakan unsur material negara hukum, di samping masalah kesejahteraan rakyat. Dalam makalah berjudul *On Nations states in The Changing World*, yang dipresentasikan dalam sebuah konferensi International di Manila, November 1992, Lee Kuan Yew antara lain mengatakan, *A nation must first achieve economic progress. Democracy will follow this*.¹⁶

Demokrasi telah berkembang melalui perlawanan *social* yang intensif. Demokrasi juga sering dikorbankan dalam perlawanan serupa. Oleh karena itu, demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan kiranya tidak dapat dibantah. Khazanah dan pemikiran dan reformasi politik di berbagai negara sampai pada satu titik temu tentang ini : demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya. Sebuah laporan studi yang disponsori oleh salah satu organ PBB yakni UNESCO pada awal 1950-an menyebutkan bahwa tidak satu pun tanggapan yang menolak “demokrasi” sebagai landasan dan

¹⁵Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2011, hlm.14..

¹⁵ *Ibid.*, hlm 2.

¹⁶ *Ibid.*

system yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi modern. Studi yang melibatkan lebih dari 100 orang sarjana barat dan timur itu dapat dipandang sebagai jawaban yang sangat penting bagi studi-studi tentang demokrasi.¹⁷

Adapun yang belum sampai pada titik temu di sekitar perdebatan tentang demokrasi itu adalah bagaimana mengimplementasikan demokrasi di dalam praktik. Berbagai negara telah menentukan jalurnya sendiri-sendiri, yang tidak sedikit di antaranya justru mempraktikkan cara-cara atau mengambil jalur yang sangat tidak demokratis, kendati di atas kertas menyebutkan “demokrasi” sebagai dasarnya yang fundamental. Oleh karena itu, stusi-studi tentang politik sampai pada identifikasi bahwa fenomena demokrasi itu dapat dibedakan atas demokrasi normatif dan demokrasi empirik.¹⁸ Demokrasi normatif menyangkut rangkuman gagasan-gagasan atau idealita tentang demokrasi yang terletak di dalam alam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya di lapangan yang tidak selalu parallel dengan gagasan normatifnya. Ada yang menyebut istilah lain untuk demokrasi normatif dan empirik ini, yakni sebagai “*essence*” dan demokrasi sebagai “*performance*”, yang di dalam ilmu hukum istilah yang sering dipakai adalah demokrasi “*das Sollen*” dan demokrasi “*das Sein*”.¹⁹

¹⁷ Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 13.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 14.

Indonesia sebagai negara yang menganut prinsip demokrasi, di mana dalam penyelenggaraan negara rakyat mempunyai peran yang menentukan nasib negara. Demokrasi adalah bentuk pemerintahan di mana semua warga negaranya memiliki hak setara dalam pengambilan keputusan yang dapat mengubah hidup mereka. Demokrasi mengizinkan warga negara berpartisipasi baik secara langsung atau melalui perwakilan dalam perumusan, pengembangan, dan pembuatan hukum. Demokrasi mencakup kondisi sosial, ekonomi, dan budaya yang memungkinkan adanya praktik kebebasan politik secara bebas dan setara.²⁰

Demokrasi juga merupakan konsep yang evolutif dan dinamis. Artinya, konsep demokrasi selalu mengalami perubahan, baik bentuk-bentuk formalnya maupun substansialnya, sesuai dengan konteks dan dinamika sosio-historis di mana konsep demokrasi lahir dan berkembang. Demokrasi berkembang secara evolutif, secara perlahan tapi pasti. Maka, apa yang dipahami sebagai gagasan-gagasan demokrasi pada masa Yunani Kuno, misalnya, tidak harus selalu sesuai dan relevan dengan gagasan-gagasan demokrasi yang berkembang dewasa ini. Karena alasan ini, demokrasi selalu diperdebatkan apakah demokrasi bersifat universal atau spesifik.²¹

²⁰ <https://id.wikipedia.org/wiki/Demokrasi> di Akses Pada Tanggal 19 September 2019 Pukul 17:55 Wib.

²¹ A.Muchtar Ghazali Abdul Majid, *PPKn Materi Kuliah Perguruan Tinggi Islam*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 2016 hlm. 130

2. Negara Hukum

Catatan tentang negara hukum telah tumpah di atas berbagai tempat dan ruang sosial. Juru tulis dan pemikir-pemikir baik di Barat maupun Timur menempatkan kajian negara hukum sebagai kajian utama yang mendapatkan porsi yang besar. *Space* kajian negara hukum dengan segala instrumennya, membawa kita pada satu asumsi dasar, bahwa hukum telah menjadi satu kajian penting bagi bangunan dasar suatu negara²².

Hukum, memang sekedar alat bantu untuk manusia, bukan tujuan. Hukum ibarat rumah virtual untuk bersama. Di satu sisi, ia diciptakan untuk melindungi, tetapi di sisi lain menggendong resiko membatasi, persis, seperti tembok-tembok yang menjadi tembok penyekat kamar dalam rumah.²³

Hukum adalah alat bantu personal. Manusia yang pada dasarnya lemah, atau tidak sempurna (dan dalam hal ini berbeda dengan binatang yang lahir relatif sudah” sempurna”. Hukum diciptakan juga untuk mengatur ketertiban ke-bersamaan yang ada. Di sini hukum menjadi alat bantu sosial. Karena adalah bantu sosial, maka menekankan posisi hukum sebagai instrumen negara adalah merupakan upaya agar hukum sebagai instrumen negara adalah merupakan upaya agar memiliki kekuatan legitimasi.²⁴

Apabila kita merujuk konsep hukum masa kini, maka bangunan dasar negara harus merespon realitas sosiakl (*sosial reality*), dan respon terhadap

²² Fajrurrahman Jurdi, *Teori Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2016, hlm.13.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*, hlm.14

realitas sosial agar teratur atau memiliki keteraturan adalah dengan menggunakan hukum untuk mengikat mereka. Keterikatan warga negara pada hukum merupakan upaya untuk menemukan kembali esensi negara didirikan. Bahwa negara didirikan adalah untuk melindungi kemerdekaan individu itu, negara membuat hukum sebagai “alat bantu sosial” untuk menciptakan keteraturan.²⁵

Sebab itu, tipe negara hukum harus merujuk pada dimensi-dimensi hakiki masyarakat, bahwa masyarakat sebagai basis sosial harus dijadikan sebagai subyek sosial di satu sisi dalam arti mereka adalah pelaku-pelaku yang berpotensi untuk menegakkan keteraturan sosial tetapi pada sisi lain, bahwa masyarakat juga bisa menjadi “objek”, mereka akan dijerat oleh sanksi yang dibuat untuk keteraturan tersebut²⁶.

Dalam terminologi hukum ketatanegaraan sampai saat ini konsep negara yang baik dan responsif diarahkan kepada tipe negara kesejahteraan, terutama tipe negara hukum materiil yang semakin menjauh dari tipologi negara hukum sebagai penjaga malam (*nachtwachter staat*) atau negara hukum formal atau *formile reschstaat*. Tugas negara dalam konteks ini bukan lagi sebagai pengatur tata lalu lintas masyarakat. Negara bukan hanya sekedar polisi, jaksa, dan hakim yang bertugas menghukum dan menindak, akan tetapi tugas negara adalah menciptakan kesejahteraan sosial.²⁷

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

Sebab itulah, keberadaan hukum sebagai bangunan dasar untuk mengintegrasikan kelompok-kelompok sosial masyarakat (*sosial group*) menjadi tak terhindarkan. Karena kelompok-kelompok sosial itu partikular (*sosial group particulary*), maka menyatukan partikularisme (*from particular to intergrated*) kelompok sosial itu adalah negara. Negara memiliki instrumen sebagai pengatur juga sebagai perekayasa sosial.²⁸

Negara sebagai suatu entitas sosial (*sosial entity*), memiliki kewajiban-kewajiban asasi. Kewajiban-kewajiban asasi negara yang berat dan membutuhkan kekuatan ekstra, mengharuskannya membentuk instrumen-instrumen sebagai alat. Dan kewajiban inilah yang menyebabkan negara harus memberi hukuman (*punishment*) kepada mereka yang melanggar instrumen negara. Inilah yang menjadi salah satu ciri terpenting negara hukum.²⁹

3. Lembaga Negara

Istilah "lembaga-lembaga negara" tidak dijumpai dalam UUD 1945. Konstitusi RIS 1949 secara eksplisit menyebut Presiden, menteri-menteri, Senat, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Agung (MA), dan Dewan Pengawas Keuangan sebagai "alat-alat perlengkapan negara RIS" (Konstitusi RIS 1949 Bab III). UUDS 1950 juga menegaskan bahwa "alat-alat perlengkapan negara" mencakup Presiden dan Wakil Presiden

²⁸ *Ibid.*, hlm.16

²⁹ *Ibid.*, hlm.17

(Wapres), menteri-menteri, DPR, MA, dan Dewan Pengawas Keuangan (UUDS 1950 Pasal 4).³⁰

UUD 1945 pra-amandemen adalah "penyelenggara pemerintah negara" (Presiden), "penyelenggara negara" (MPR) atau "badan" (MPR dan DPA) (vide penjelasan UUD 1945 pra amandemen), sedangkan di dalam teks UUD 1945 digunakan istilah "badan negara" (Pasal II Aturan Peralihan). Istilah "lembaga-lembaga negara" dikukuhkan penggunaannya dalam Ketetapan No. XX/MPRS/ 1966 (lihat TAP MPR No. VI/MPR/1976 dan TAP MPR No. III/MPR/ 1978). Lembaga-lembaga negara yang dimaksud adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Presiden, Dewan Pertimbangan Agung (DPA), dan Mahkamah Agung (MA).³¹

Sedang dalam Undang-undang nomor 24C tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Perubahan Ketiga UUD 1945, salah satu kewenangan MK yang ditentukan dalam Pasal 24C (1) UUD 1945 menjelaskan untuk memutuskan sengketa kewenangannya antar lembaga Negara yang kewengannya diatur dalam UUD. Dalam Kamus Besar bahasa Indonesia (KKBI), kata "lembaga" dalam contoh frasa yaitu lembaga pemerintahan yang diartikan "badan-badan Pemerintahan dalam lingkungan eksekutif. Kalau kata pemerintahan Negara (khususnya

³⁰ Asri Agustiwi, Keberadaan Lembaga Negara Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Di Indonesia, Journal : *RECHSTAAT* Ilmu Hukum Fakultas Hukum UNSA, Vol. 8 no. 1 Maret 2014, hlm 4.

³¹ *Ibid.*, hlm 5.

dilingkungan eksekutif, yudikatif, dan legislative).³² Menurut kamus Hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan Saleh Adiwinata dkk, kata organ”diartikan sebagai berikut: Organ adalah perlengkapan. Alat perlengkapan adalah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan Undang-undang atau anggaran dasar serta wewenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum selanjutnya Negara dan badan pemerintahan rendah mempunyai alat perlengkapan. Mulai dari raja (presiden) sampai pada pegawai yang rendah, para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat-alat perlengkapan. Akan tetapi perkataan ini lebih banyak dipakai untuk badan pemerintahan tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti.³³

Maka dapat dikatakan secara definitif, alat-alat perlengkapan suatu negara atau yang lazim disebut sebagai lembaga negara adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi Negara.³⁴

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Objek penelitian adalah mengkaji mengenai Rekonseptual MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia : Studi Kelembagaan MPR Pasca Reformasi

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*, hlm 6.

2. Sumber Data Penelitian

Sumber data penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; dan bahan hukum tersier.³⁵

a. Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah. Dalam penelitian ini meliputi:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

b. Bahan Hukum Sekunder, diartikan sebagai sumber hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari bidang tertentu, berupa buku-buku, makalah-makalah.

c. Bahan Hukum Tersier, diartikan sebagai sumber yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Dalam penelitian ini berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, serta Kamus istilah Inggris-Indonesia.

3. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui metode penelitian *library research*. Metode *library research* yaitu penelitian yang

³⁵Zainuddin Ali, Metode Penelitian Hukum, Jakarta, Sinar Grafika, 2009, hlm 47.

dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepustakaan), baik berupa buku-buku, jurnal ilmiah, risalah sidang, media massa dan internet serta referensi lain yang relevan guna menjawab berbagai rumusan permasalahan.³⁶

4. Pendekatan

Penelitian ini menggunakan dua pendekatan yaitu normatif yang beranjak dari peraturan perundang-undangan, pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di ilmu hukum sebagai norma hukum positif dan menggunakan pendekatan konseptual yaitu pendekatan yang berangkat dari pandangan dan doktrin ilmu hukum yang berkaitan dengan Rekonseptual Kewenangan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pada Masa Reformasi.

5. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu mengumpulkan dan menyeleksi bahan hukum sesuai dengan permasalahan yang diteliti, kemudian dideskripsikan sehingga menghasilkan gambaran atau kesimpulan yang sesuai dengan keadaan sebenarnya sehingga mampu menjawab seluruh permasalahan yang ada.

³⁶ <http://digilib.unila.ac.id/12948/16/BAB%20III.pdf> (dikases pada hari Minggu tanggal 21 April 2019 pukul 12.30 WIB)

F. Kerangka Skripsi

Penelitian ini disusun 5 bab (lima bab) secara garis besar yang terdiri dari:

BAB I: yaitu pendahuluan yang memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II: Pelaksanaan Prinsip Demokrasi dan Negara Hukum di Indonesia.

Bab ini berisikan tentang landasan teori yang bersifat umum dan menguraikan tentang Prinsip Demokrasi dan Negara Hukum di Indonesia yang akan digunakan sebagai bahan analisis data penulisan.

- A. Macam-Macam Demokrasi dan Tujuannya
- B. Sejarah dan Perkembangan Demokrasi di Indonesia
- C. Prinsip-Prinsip Menjalankan Pemerintahan dalam Islam
- D. Pengertian dan Sejarah Perkembangan Negara Hukum di Indonesia

BAB III: Lembaga Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Bab ini juga berisi tentang teori yang bersifat khusus dan akan menjelaskan tentang Lembaga Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

- A. Lembaga Negara di Indonesia Sebelum Reformasi
- B. Lembaga negara di Indonesia Pasca Reformasi

C. Kedudukan MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

BAB IV: Penyajian dan Analisis Data

Bab ini akan berisi tentang pemaparan data dan juga pembahasan untuk menjawab rumusan masalah dalam penulisan ini.

BAB V Penutup. Bagian ini menguraikan kesimpulan dan saran yang ditarik dari penjelasan BAB IV.

