



PENATAAN WEWENANG DAN TUGAS MPR

- Anindita Purnama Ningtyas** | Memperkuat Kedudukan MPR-RI, Mengokohkan Wibawa Negara dan Kepemimpinan Nasional
Fransiska Ayulistya Sutanto
Ria Casmi Arrsa
- Bahrul Ulum Annafi** | Syari'ah Islam dalam Empat Pilar Majelis Permusyawaratan Rakyat
- Catur Wido Haruni** | Menata Ulang Kedudukan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia
- Fatkurohman** | Menguji Kewenangan MPR RI pada Sidang Paripurna atas Putusan Mahkamah Konstitusi Mengenai Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia (Sebuah Uji Kekuatan Antara Keputusan Hukum dan Keputusan Politik)
- Lukman Hakim** | Kajian Filosofis terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Lembaga Negara berdasarkan Teori Bernegara (Bangsa Indonesia)
- Febriansyah Ramadhan** | Penataan Ulang Kedudukan Menteri Triumvirat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Masa Pergantian Presiden dan Wakil Presiden Bersamaan
Sirajuddin
- Sulardi** | Kewenangan MPR dan Wacana Perubahan Terbatas Konstitusi
Fitria Esfandiari
- Ibnu Sam Widodo** | Kedudukan TAP MPR dalam Teori dan Praktik
Amelia Ayu Paramitha
- Ladito Risang Bagaskoro** | Penegasan terhadap Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan
Ria Casmi Arrsa
- Syahrul Sajidin** | Optimalisasi Media Sosial Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Rangka Menunjang Tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat

PENATAAN WEWENANG DAN TUGAS MPR





JURNAL MAJELIS

Media Aspirasi Konstitusi

PENATAAN WEWENANG DAN TUGAS MPR

Badan Pengkajian MPR RI

2019

Susunan Dewan Redaksi

- Penasehat** : H. Bambang Soesatyo, S.E., M.B.A.
Dr. Ahmad Basarah, M.H.
H. Ahmad Muzani
Lestari Moerdijat, S.S., M.M.
Jazilul Fawaid, SQ., M.A.
Dr. H. Sjarifuddin Hasan, S.E., M.M., M.B.A.
Dr. H. M. Hidayat Nur Wahid, M.A.
Dr. (H.C.) Zulkifli Hasan, S.E., M.M.
H. Arsul Sani, S.H., M.Si.
Prof. Dr. Ir. Fadel Muhammad
- Pengarah** : Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S
Drs. Agun Gunandjar Sudarsa, Bc.IP., M.Si
Dr. Benny K. Harman, S.H.
Ir. H. Tifatul Sembiring
Fahira Idris, S.E., M.H.
- Penanggung Jawab
Pemimpin Redaksi
Redaktur Pelaksana** : Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.
: Drs. Yana Indrawan, M.Si.
: Dra. Roosiah Yuniarsih, M.Kom.
Agip Munandar, S.H., M.H.
Andrianto, S.E.
Dra. Triyatni
- Editor** : Otto Trengginas Setiawan; Wahyu F. Riyanto;
Siti Aminah; Pradita Devis Dukarno;
- Pengumpul Bahan** : Euis Karmilah; Abdul Rafiq; Rindra Budi
Priyatmo; Raja Iskandar Muda Rambe; Widhi
Aditia Putra; Emmy Marlia Sari; Elias Petege;
Wasinton Saragih; Neneng Sacihningrum;
Desna Nurnita; Dennys Advenino Pulo; Hasbi
Rofiqi; Rahmi Utami; Bernadetta Widyastuti.

Alamat Redaksi

Biro Pengkajian, Sekretariat Jenderal MPR RI

Gedung Bharana Graha, Lantai 3,

Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270

Telp. (021) 57895421, Fax: (021) 57895420

E-mail : biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id / biro.pengkajian@gmail.com

DAFTAR ISI

	Hal
Daftar Isi	I
Pengantar	III
Sepatah Kata	V
Sambutan	IX
Memperkuat Kedudukan MPR-RI, Mengokohkan Wibawa Negara dan Kepemimpinan Nasional <i>Anindita Purnama Ningtyas, Fransiska Ayulistya Sutanto, Ria Casmi Arrsa</i>	1
Syari'ah Islam dalam Empat Pilar Majelis Permusyawaratan Rakyat <i>Bahrul Ulum Annafi</i>	25
Menata Ulang Kedudukan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia <i>Catur Widodo Haruni</i>	55
Menguji Kewenangan MPR RI pada Sidang Paripurna atas Putusan Mahkamah Konstitusi Mengenai Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia (Sebuah Uji Kekuatan Antara Keputusan Hukum dan Keputusan Politik) <i>Fatkhurohman</i>	87
Kajian Filosofis terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Lembaga Negara berdasarkan Teori Bernegara (Bangsa Indonesia) <i>Lukman Hakim</i>	107
Penataan Ulang Kedudukan Menteri Triumvirat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Masa Pergantian Presiden dan Wakil Presiden Bersamaan <i>Febriansyah Ramadhan, Sirajuddin</i>	127
Kewenangan MPR dan Wacana Perubahan Terbatas Konstitusi <i>Sulardi, Fitria Esfandiari</i>	163
Kedudukan TAP MPR dalam Teori dan Praktik Ketatanegaraan <i>Ibnu Sam Widodo, Amelia Ayu Paramitha</i>	177

Penegasan terhadap Kedudukan Ketetapan MPR dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan <i>Ladito Risang Bagaskoro, Ria Casmi Arrsa</i>	199
Optimalisasi Media Sosial Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Rangka Menunjang Tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat <i>Syahrul Sajidin</i>	235

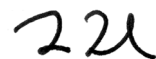
Pengantar

Dengan memanjatkan puji dan syukur kehadiran Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa, penyusunan Jurnal Majelis dengan pokok bahasan "*Penataan Wewenang dan Tugas MPR*" dapat diselesaikan. Jurnal ini berisikan artikel yang ditulis oleh beberapa pakar dan akademisi dari berbagai kalangan yang merupakan salah satu bentuk upaya dalam rangka memasyarakatkan sekaligus pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya yang dilakukan oleh Alat Kelengkapan MPR yakni Badan Pengkajian MPR.

Jurnal ini memuat sepuluh bahasan dengan tema "*Penataan Wewenang dan Tugas MPR*" merupakan salah satu varian tema yang tentunya tidak dapat dilepaskan dalam rangka mengemban amanah tugas MPR yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 dan perubahannya tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yaitu (a) memasyarakatkan Ketetapan MPR, (b) memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, (c) mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, dan (d) menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Akhir kata, atas segala kekurangan yang hadir dalam penyusunan jurnal ini, kami mengucapkan terima kasih kepada para penulis atas partisipasi dan kesediaannya menyampaikan tulisan serta memberikan izin untuk dimuat dalam Jurnal Majelis. Harapan kami, semoga jurnal ini dapat bermanfaat dan menjadi referensi bagi seluruh lapisan masyarakat, khususnya Anggota MPR, kalangan akademisi dan kalangan cendekiawan.

PEMIMPIN REDAKSI,



YANA INDRAWAN

Sepatah Kata

Pada tahun 2014, dalam Sidang Akhir Masa Jabatan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia periode 2009-2014, telah diputuskan keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 tentang rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia periode 2009-2014. Muatan rekomendasi MPR masa jabatan 2009-2014 adalah: (1) Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara addendum, (2) Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara, (3) Melakukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika secara melembaga melalui semua tingkatan pendidikan nasional dalam rangka pembangunan karakter bangsa, (4) Membentuk lembaga kajian yang secara fungsional bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika serta implementasinya, (5) Mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui laporan kinerja pelaksanaan tugas dalam Sidang Tahunan MPR, (6) Melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara, dan (7) Memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Rekomendasi tersebut menjadi pertimbangan dalam pelaksanaan wewenang dan tugas MPR sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dalam rangka melaksanakan wewenang dan tugasnya, dibentuk alat

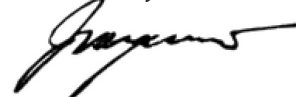
kelengkapan MPR yaitu Badan Sosialisasi, Badan Pengkajian, dan Badan Penganggaran MPR. Selain alat kelengkapan MPR yang beranggotakan Anggota MPR, MPR juga telah membentuk Lembaga Pengkajian yang keanggotaannya berasal dari pakar ketatanegaraan, anggota MPR yang pernah terlibat langsung secara aktif dalam proses perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sosialisasi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, serta Ketetapan MPR maupun kajian sistem ketatanegaraan.

Sesuai dengan sifat wewenang dan tugas, wewenang MPR adalah insidental dan dilaksanakan pada waktu tertentu sesuai dengan siklus ketatanegaraan, seperti pelaksanaan sidang untuk pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum. Wewenang lain menunggu mengikuti mekanisme ketatanegaraan apabila hal tersebut terjadi, seperti mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar atau apabila dalam hal melaksanakan tugas dalam rangka proses pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden ataupun dalam hal pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Peran MPR lebih lanjut pada pelaksanaan tugas sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yaitu (a) memasyarakatkan Ketetapan MPR, (b) memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, (c) mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, dan (d) menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam rangka pelaksanaan tugas tersebut, MPR dengan dukungan Sekretariat Jenderal MPR menyusun dan menetapkan program serta rencana kerja untuk menjadikan MPR sebagai Rumah Kebangsaan, Pengawal Ideologi Pancasila, dan Kedaulatan Rakyat. MPR menetapkan program dan kegiatan dengan fokus pada bidang tugas MPR, baik untuk pelaksanaan pemasyarakatan, pengkajian, maupun penyerapan aspirasi masyarakat. Penerbitan buku Jurnal Majelis yang berisi tentang artikel yang ditulis oleh beberapa pakar dan akademisi dari berbagai kalangan ini merupakan salah satu bentuk upaya dalam rangka memasyarakatkan sekaligus pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya yang dilakukan oleh Alat Kelengkapan MPR yakni Badan

Pengkajian MPR.

Artikel dalam bentuk jurnal yang disusun ini memuat tentang bahasan mengenai “*Penataan Wewenang dan Tugas MPR*”. Penyusunan jurnal ini didasari dengan semangat untuk memberikan informasi yang mendalam sekaligus membangun pemahaman mengenai materi Penegasan Pancasila Sebagai Dasar Negara, Ideologi Bangsa, dan Negara Dalam UUD NRI Tahun 1945. Artikel yang dimuat berisi tentang informasi dan kajian yang khusus sehingga pembaca dapat memperoleh pandangan yang komprehensif mengenai pokok bahasan yang disampaikan. Dengan penerbitan jurnal ini, diharapkan dapat memberikan kemudahan kepada masyarakat yang hendak mengetahui dan melakukan kajian tentang Pancasila. Dengan pengetahuan yang mendalam, seluruh warga masyarakat dapat senantiasa memberikan sumbangsih pemikiran untuk mewujudkan sistem ketatanegaraan. Melalui jurnal ini juga, diharapkan dapat memberikan informasi serta menjadi rujukan yang berharga bagi Anggota MPR dan pihak yang berkepentingan dalam rangka membangun pendapat yang menyeluruh tentang sistem dalam kerangka penataan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Sekretaris Jenderal MPR,



Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

Sambutan

MPR masa jabatan 2009-2014, telah menyampaikan rekomendasi melalui Keputusan Nomor 4/MPR/2014 untuk menjadi pertimbangan MPR masa jabatan 2014-2019 dalam melakukan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia serta memperkokoh persatuan dan kesatuan nasional dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan semangat Bhinneka Tunggal Ika. Salah satu muatan rekomendasi itu adalah: “Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penataan sistem bernegara perlu terus menerus dilakukan agar sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mampu menjadi instrumen hukum dalam rangka memenuhi kebutuhan berbangsa dan bernegara dalam rangka mewujudkan tujuan nasional. Pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, merupakan suatu kebutuhan dalam rangka melakukan penataan sistem ketatanegaraan, konsepsi konstitusi dan implementasinya agar tetap selaras dengan kebutuhan masyarakat, bangsa, dan negara.

Aspirasi masyarakat dan daerah memiliki nilai yang sangat penting bagi MPR sebagai lembaga demokrasi dan perwakilan yang dituntut responsif terhadap dinamika aspirasi masyarakat dan daerah. Oleh karenanya setiap aspirasi masyarakat dan daerah yang diterima oleh MPR perlu dikelola dan dikaji secara seksama untuk ditindaklanjuti dalam pengambilan kebijakan. Responsifitas MPR dalam mengelola aspirasi masyarakat adalah bagian daripada upaya untuk menegakan kedaulatan rakyat dan supremasi konstitusi.

Melihat urgensi tersebut Badan Pengkajian memilih tema jurnal kali ini dengan judul “*Penataan Wewenang dan Tugas MPR*”. Menghimpun dan menyusun materi tentang pokok kajian merupakan upaya yang

dapat dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR untuk memberikan ruang pemikiran dan gagasan secara akademis dari para pakar, penyelenggara negara, dan praktisi dalam bidang tertentu untuk merumuskan materi sesuai dengan fokus kajian. Tugas Badan Pengkajian termuat dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, dan DPD, dan DPRD menetapkan tugas MPR adalah memasyarakatkan Ketetapan MPR, UUD NRI Tahun 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika serta mengkaji sistem ketatanegaraan dan menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan tugas tersebut, MPR telah menetapkan berbagai program kegiatan berupa kegiatan sosialisasi, kajian, dan penyelenggaran aspirasi masyarakat.

Harapannya, dengan terbitnya Jurnal Majelis ini dapat menginspirasi para pembaca untuk berpikir kritis terhadap permasalahan bangsa dan negara yang terjadi serta turut berkontribusi dalam pembenahan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Dalam kesempatan ini, tidak lupa saya mengucapkan terimakasih kepada para akademisi dan peneliti yang telah dengan serius berkontribusi menyumbangkan gagasan pemikirannya dan seluruh pihak yang terkait. Semoga jurnal ini memberikan manfaat.

BADAN PENGKAJIAN
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA,

Ketua,



Drs. DJAROT SAIFUL HIDAYAT, M.S.

Wakil Ketua,



Drs. AGUN GUNANDJAR SUDARSA,
Bc.IP.,M.Si

Wakil Ketua,



FAHIRA IDRIS, S.E., M.H.

Wakil Ketua,



Ir. H. TIFATUL SEMBIRING

Wakil Ketua,



Dr. BENNY KABUR HARMAN, S.H.

MEMPERKUAT KEDUDUKAN MPR-RI, MENGOKOHKAN WIBAWA NEGARA DAN KEPEMIMPINAN NASIONAL

Oleh:

Anindita Purnama Ningtyas, SH., MH
Fransiska Ayulistya Sutanto, SH., LLM
Ria Casmi Arrsa, SH., MH

ABSTRAK

Ditengah kemajuan iklim demokrasi yang berkembang penyelenggaraan negara dalam setiap ranah cabang kekuasaan masih menunjukkan adanya arogansi sikap, ucapan, dan tindakan, sehingga praktek yang demikian secara simultan telah menimbulkan carut marut kondisi politik dan hukum nasional yang cenderung kontraproduktif terhadap kinerja-kinerja setiap pejabat negara yang memegang jabatan sebagai penyelenggara negara dalam melaksanakan tugas, pokok, dan fungsinya. Pernyataan tersebut bukanlah asumsi semata manakala kita melihat langsung maupun mengamati dari pemberitaan sejumlah media baik cetak, elektronik maupun media sosial. Selain kerja-kerja konstitusional yang dimandatkan oleh UUD NRI Tahun 1945 maka, MPR secara moral dan institusional memiliki kewajiban untuk berperan secara nyata dalam rangka mengurai tiga problem pokok bangsa Indonesia yang dirumuskan didalam RPJMN yakni (1) Merosotnya kewibawaan negara, (2) melemahnya sendi-sendi perekonomian nasional, (3) merebaknya intoleransi dan krisis kepribadian bangsa. Maka dipandang penting untuk membangun suatu resolusi kenegaraan agar mampu menatap optimisme dalam membangun Indonesia di masa yang akan datang. Disinilah MPR secara moral dan institusional memandang perlu untuk mengambil peran bagi upaya-upaya nyata untuk mengokohkan kewibawaan Negara

Kata Kunci: *Pancasila, Konstitusi, Kepimpinan Nasional*

ABSTRACT

In the midst of the development of democratic climate that develops the country in every sphere of power branch still shows the arrogance of attitude, speech, and action, So that such practices have simultaneously posed a problem of national political and legal conditions that tend to be counterproductive to the performance of each state official who holds the position as state organizer in Carrying out its duties, subjects and functions. The statement is not a mere assumption while we see directly or observe from the news of a number of media both print, electronic and social media. In addition to the constitutional works mandated by the Indonesian Constitution, Therefore, the People Consultative Assembly is morally and institutional to have an obligation to play a real role in order to parse three main problems of Indonesian nation that formulated in National Mide-Tream Plan (RPJMN) i.t (1) Theravada the state's authority, (2) The weakening of the national economic joints, (3) The spread of intolerance and the crisis of the nation's personality. So it is considered important to build a state resolution to be able to look at the optimism in building Indonesia in the future. This is where the People Consultative Assembly is morally and institutional to see the need to take a role for the real efforts to strengthen the authority of the state

Keyword: *Pancasila, Constitution, National Leadership*

A. Pendahuluan (MPR sebagai Rumah Kebangsaan, Pengawal Ideologi Pancasila dan Kedaulatan Rakyat)

Di penghujung tahun 2019 bangsa Indonesia dihadapkan pada berbagai persoalan kenegaraan yang membutuhkan kecermatan dan ketelitian didalam menyikapi dan menyelesaikannya. Persoalan tersebut datang silih berganti sehingga menyebabkan kegaduhan-kegaduhan baik yang terjadi dimedia cetak, elektronik, maupun media sosial. Kegaduhan dan/atau instabilitas sebagaimana dimaksud ditengarai akibat ketidak sepehaman pejabat pemerintahan/penyelenggara negara didalam menjalankan Negara itu sendiri. Persoalan SARA yang menyangkut penistaan agama ditengah kontestasi politik Pilkada DKI Jakarta, sikap saling lapor baik oleh penyelenggara Negara maupun masyarakat, maraknya praktik-praktik ujaran kebencian (*hate speech*), penyebarluasan berita hoax, skandal papa minta saham, skandal panama papers, impunitas,

pelecehan terhadap lambang Negara, jual-beli jabatan, korupsi, narkoba yang menjerat oknum Penyelenggara Negara dan Kepala Daerah, massifikasi isu PKI, liberalisme, radikalisasi agama dan ormas keagamaan, kesenjangan ekonomi, krisis energi dan pangan merupakan bentuk-bentuk tantangan Pemerintahan yang membutuhkan perhatian serius agar tidak merong-rong kewibawaan Negara yang berpijak diatas mandat kedaulatan rakyat yang bertumpu pada sistem demokrasi konstitusional.

Ditengah kemajuan iklim demokrasi yang berkembang penyelenggaraan negara dalam setiap ranah cabang kekuasaan masih menunjukkan adanya arogansi sikap, ucapan, dan tindakan sehingga praktek yang demikian secara simultan telah menimbulkan carut marut kondisi politik dan hukum nasional yang cenderung kontraproduktif terhadap kinerja-kinerja setiap pejabat negara yang memegang jabatan sebagai penyelenggara negara dalam melaksanakan tugas, pokok, dan fungsinya. Pernyataan tersebut bukanlah asumsi semata manakala kita melihat langsung maupun mengamati dari pemberitaan sejumlah media baik cetak, elektronik maupun media sosial.

Kenyataan empiris bahwa ada seorang Gubernur yang mengomentari hasil audit BPK dengan pernyataan“audit BPK Ngaco”, kemudian salah satu Pimpinan DPR memberikan pernyataan dimedia terhadap kasus dugaan korupsi atas pembelian lahan rumah sakit oleh Pemprov DKI, perseteruan masa jabatan Pimpinan DPD-RI, sikap seorang hakim yang selalu berkomentar di depan media massa atas kasus-kasus yang sedang ditangani, jerat hukum terhadap komisioner KY yang memberikan komentar atas putusan hakim terhadap gugatan praperadilan, ketidak patuhan Menteri kepada Presiden/Wakil Presiden demikian halnya Kepala Daerah kepada Presiden, maupun Bupati/Walikota kepada Gubernur. Berbagai kejadian sebagaimana telah dikemukakan menunjukkan adanya bentuk kerapuhan terhadap nilai-nilai etika berbangsa dan bernegara yang sedemikian meruyak menjalar keseluruh cabang kekuasaan yang ada.

Mengawali tahun 2020 maka, Negara (dalam hal ini Penyelenggara Negara dan Rakyat) dipandang penting untuk membangun suatu resolusi kenegaraan agar mampu menatap optimisme dalam membangun Indonesia di masa yang akan datang. Disinilah MPR secara moral dan institusional memandang perlu untuk mengambil peran bagi upaya-upaya nyata

untuk mengokohkan kewibawaan Negara. Sehubungan dengan hal itu maka, MPR sebagai lembaga negara konstitusional berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 memiliki visi strategis sebagai pandangan kedepan dari suatu lembaga negara yang secara tersirat mencerminkan ekspresi cita-cita ideal kelembagaan dalam melakukan optimalisasi kinerja bagi kemajuan bangsa dan negara. Visi suatu lembaga tidak hanya melingkupi aspek kelembagaan semata akan tetapi secara holistik dan komprehensif merupakan pengejawantahan dari kesatuan cara pandang antara aspek kewenangan, kelembagaan, dan sumber daya manusia yang melingkupinya. Adapun Visi MPR dirumuskan sebagai berikut **“MENJADIKAN MPR SEBAGAI RUMAH KEBANGSAAN, PENGAWAL IDEOLOGI DAN KEDAULATAN RAKYAT”**. Makna dari Visi MPR dapat diuraikan sebagai berikut:

Pertama, MPR sebagai rumah kebangsaan memiliki makna bahwa MPR merupakan representasi Majelis Kebangsaan yang menjalankan mandat konstitusional guna menjembatani berbagai arus perubahan, pemikiran, aspirasi dan/atau konflik dalam sistem penyelenggaraan ketatanegaran Republik Indonesia dengan mengedepankan pada basis etika politik kebangsaan yang bertumpu pada nilai-nilai permusyawaratan perwakilan, kekeluargaan, toleransi, kebhinekaan, dan gotong-royong. Visi ini telah dilaksanakan dengan menjembatani berbagai aspirasi dalam ranah politik, hukum, ekonomi, pendidikan, pangan, dan hankam yang datang dari Pimpinan Lembaga Negara (Presiden, DPR, DPD, MA, MK, KY, dan BPK) maupun aspirasi yang datang dari berbagai unsur masyarakat antara lain Perguruan Tinggi Negeri/Perguruan Tinggi Swasta, Perguruan Tinggi Agama Islam, Kelompok Buruh (SPSI), Kelompok Tani (Gapoktan), Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI) Organisasi Masyarakat dan Keagamaan (MUI, NU, Muhammadiyah, PHDI, Walubi, Persis, BAMAG, ICMI, KAHMI, PA GMNI, FPI, PMII, GMKI, KAMMI, IMM, Forum Rektor Indonesia, APEKSI, APKASI, ADKASI, ADEKSI, Purnawirawan TNI, Organisasi Pers, Persatuan Artis Film Indonesia, Ahmadiyah, Lembaga Swadaya Masyarakat (Setara Institute, ICW, YLBHI, KontraS, Imparsial), Asosiasi Pengajar HTN-HAN, Peradi, Ikadin, HIPMI, INI, IDI dan berbagai aspirasi lainnya untuk ditampung dan ditindak lanjuti melalui pengkajian sistem ketatanegaraan dan dirancang melalui pranata Sidang Tahunan MPR-RI sebagai forum akuntabilitas publik penyelenggara Negara.

MPR sebagai lembaga yang mewadahi unsur perwakilan politik dan perwakilan daerah secara kelembagaan merupakan suatu forum rakyat Indonesia yang memiliki legitimasi untuk memantau kesesuaian antara jalannya pemerintahan oleh seluruh lembaga negara dan tujuan negara yang didasarkan pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika. Kedudukan tersebut akhirnya menempatkan MPR sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang untuk mendengarkan penyampaian laporan kinerja lembaga-lembaga negara kepada publik. Agenda mendengarkan laporan kinerja ini bisa dilaksanakan melalui forum yang merepresentasikan kedaulatan rakyat yaitu melalui agenda Sidang Tahunan MPR.

Kedua, MPR sebagai pengawal ideologi Pancasila memiliki makna MPR selaku lembaga negara pembentuk konstitusi (*the making of the constitution*) sekaligus sebagai pengawal ideologi negara (*the guardian of the state ideology*) memiliki peran penting dalam rangka mewujudkan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang berdasarkan pada hakikat kedudukan Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia. Terhadap kedudukannya sebagai ideologi bangsa memiliki keabsahan sebagai bintang pemandu bagi penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Visi sebagaimana dimaksud dilaksanakan MPR melalui pengkajian, pemasyarakatan, pembudayaan dan pengokohan 4 Pilar MPR-RI yang dilakukan secara massif, terencana, terpadu, tersistematisasi dan berkelanjutan dengan melibatkan partisipasi aktif PTN/PTS/PTAI, Lembaga Negara, Pemerintahan Daerah, SMP, SMA/SMK/MA, Pramuka, Palang Merah Indonesia (PMI), Pemerintahan Desa dan berbagai unsur lainnya. Selain daripada itu MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat yang anggotanya mewakili representasi politik dan representasi daerah perlu terus memperkuat pendidikan karakter bangsa bersama penyelenggara negara lainnya. MPR harus mendorong agar semua tingkat pendidikan nasional memuat nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika dalam kurikulum pendidikan nasional dan implementasinya sebagai tolok ukur keberhasilan pendidikan.

Ketiga, Menegakkan kedaulatan rakyat memiliki makna bahwa MPR merupakan lembaga negara yang memiliki kewenangan tertinggi mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar sesuai sesuai kehendak rakyat melalui permusyawaratan yang berasaskan Pancasila. Visi ini dilaksanakan melalui pemantapan dan pengokohan demokrasi Pancasila melalui penataan sistem ketatanegaraan. Berbagai pandangan yang berkembang terkait kondisi sistem ketatanegaraan Indonesia dewasa ini dapat dibagi dalam tiga kelompok. (1) aspirasi yang menganggap bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu disempurnakan untuk mengikuti dinamika perkembangan masyarakat, sehingga perlu dilakukan perubahan kembali. (2) aspirasi yang berpendapat bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 baru dilakukan perubahan dan belum sepenuhnya dilaksanakan, maka kurang tepat apabila saat ini dilakukan perubahan kembali. (3) aspirasi yang kurang setuju terhadap usulan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (termasuk perubahan sebelumnya).

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 oleh MPR pada tahun 1999-2002 telah membawa sejumlah perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Konsep ideal ketatanegaraan yang ingin diwujudkan melalui reformasi konstitusi ialah sistem ketatanegaraan Indonesia yang mampu menampung berbagai dimensi strategis dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, yang berkaitan dengan ideologi, politik, hukum, ekonomi, sosial, dan budaya, serta pertahanan dan keamanan. Sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah produk politik sebagai resultan dari berbagai kepentingan politik masyarakat dan daerah, yang niscaya akan terus berkembang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Konsekuensi dari karakteristik Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi yang hidup (*the living constitution*), membuat perubahan konstitusi bukanlah sesuatu yang tabu tetapi menjadi kebutuhan dalam menghadapi dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara itu sendiri.

Berdasarkan hasil kajian Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaran Indonesia Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, beberapa hal penting dalam sistem ketatanegaraan perlu ditata kembali, yaitu:

- a. Penguatan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam mengubah, menetapkan, menafsirkan Undang-Undang Dasar, dan memberikan arah kebijakan kepada lembaga-lembaga negara lainnya.
- b. Penataan kewenangan DPD dalam pelaksanaan fungsi legislasi untuk mengusulkan, membahas, menyetujui RUU tertentu, melaksanakan fungsi anggaran bersama DPR dan Pemerintah, serta melaksanakan fungsi pengawasan atas undang-undang dimaksud.
- c. Penegasan sistem pemerintahan presidensial melalui penyederhanaan sistem kepartaian dan pengaturan wewenang Presiden sebagai kepala pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- d. Penataan kewenangan Komisi Yudisial sebagai institusi yang menjadi pendukung kekuasaan kehakiman untuk menjamin akuntabilitas kekuasaan kehakiman dengan memperluas cakupan dan jangkauan pengawasannya.
- e. Penataan kembali kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.
- f. Penataan kewenangan Mahkamah Agung melalui pemberian wewenang Forum *Prelegiatum* dalam mengadili pejabat publik yang melakukan pelanggaran hukum.
- g. Penataan sistem perekonomian nasional yang berbasis demokrasi Pancasila.
- h. Penegasan pembentukan undang-undang untuk lembaga negara yang diatur Undang-Undang Dasar secara terpisah terutama MPR, DPR, dan DPD.

Selain daripada itu MPR memandang penting untuk melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan Negara. Dalam rangka mewujudkan kesatuan sistem perencanaan pembangunan nasional yang berkesinambungan dan terintegrasi dengan sistem perencanaan pembangunan daerah, maka perlu dirumuskan kembali sistem perencanaan pembangunan yang tepat yang berorientasi pada demokrasi

dan kesejahteraan rakyat. MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam merepresentasikan sistem perwakilan secara kelembagaan berwenang untuk memandu kesesuaian antara jalannya penyelenggaraan negara dan tujuan negara yang didasarkan pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta Bhinneka Tunggal Ika. Pemanduan tersebut dilaksanakan untuk memberikan arahan pembangunan nasional yang akan dijalankan oleh pemerintah dan lembaga negara lainnya.

B. MPR Sebagai Benteng Moral Dalam Mencermati dan Menghadapi Tantangan Tiga Masalah Pokok Bangsa Indonesia

Selain kerja-kerja konstitusional yang dimandatkan oleh UUD NRI Tahun 1945 maka, MPR secara moral dan institusional memiliki kewajiban untuk berperan secara nyata dalam rangka mengurai tiga problem pokok bangsa Indonesia yang dirumuskan didalam RPJMN yakni (1) Merosotnya kewibawaan negara, (2) melemahnya sendi-sendi perekonomian nasional, (3) merebaknya intoleransi dan krisis kepribadian bangsa.

Pertama, ancaman terhadap wibawa bangsa. Wibawa bangsa merosot ketika negara tidak kuasa memberikan rasa aman kepada segenap warganegara, tidak mampu mendeteksi ancaman terhadap kedaulatan wilayah, membiarkan pelanggaran hak asasi manusia (HAM), lemah dalam penegakan hukum, dan tidak berdaya dalam mengelola konflik sosial. Negara semakin tidak berwibawa ketika masyarakat semakin tidak percaya pada institusi publik dan pemimpin tidak memiliki kredibilitas yang cukup untuk menjadi teladan dalam menjawab harapan publik terhadap perubahan ke arah yang lebih baik. Harapan untuk menegakkan wibawa negara semakin pudar ketika negara mengikat diri pada sejumlah perjanjian internasional yang mencederai karakter dan makna kedaulatan, yang lebih memberi keuntungan bagi perseorangan, kelompok maupun perusahaan multinasional ketimbang bagi kepentingan nasional.

Kedua, kelemahan sendi perekonomian bangsa. Kelemahan sendi-sendi perekonomian bangsa terlihat dari belum terselesaikannya persoalan kemiskinan, kesenjangan sosial, kesenjangan antar wilayah, kerusakan lingkungan hidup sebagai akibat dari eksploitasi sumberdaya alam yang berlebihan, dan ketergantungan dalam hal pangan, energi, keuangan dan teknologi. Negara tidak mampu memanfaatkan kandungan kekayaan

yang sangat besar, baik yang mewujud (*tangible*) maupun bersifat non-fisik (*intangible*), bagi kesejahteraan rakyatnya. Harapan akan perkuatan sendi-sendi ekonomi bangsa menjadi semakin jauh ketika negara tidak kuasa memberikan jaminan kesehatan dan kualitas hidup yang layak bagi warganya, gagal dalam memperkecil ketimpangan dan ketidakmerataan pendapatan nasional, melanggengkan ketergantungan atas hutang luar negeri dan penyediaan pangan yang mengandalkan impor, dan tidak tanggap dalam menghadapi persoalan krisis energi akibat dominasi alat produksi dan modal korporasi global serta berkurangnya cadangan minyak nasional.

Ketiga, intoleransi dan krisis kepribadian bangsa. Politik penyeragaman telah mengikis karakter Indonesia sebagai bangsa pejuang, memudahkan solidaritas dan gotong-royong, serta meminggirkan kebudayaan lokal. Jati diri bangsa terkoyak oleh merebaknya konflik sektarian dan berbagai bentuk intoleransi. Negara abai dalam menghormati dan mengelola keragaman dan perbedaan yang menjadi karakter bangsa Indonesia sebagai bangsa yang majemuk. Sikap untuk tidak bersedia hidup bersama dalam sebuah komunitas yang beragam telah melahirkan ekspresi intoleransi dalam bentuk kebencian, permusuhan, diskriminasi dan tindakan kekerasan terhadap “yang berbeda”. Kegagalan pengelolaan keragaman itu terkait dengan masalah ketidakadilan dalam realokasi dan redistribusi sumber daya nasional yang memperuncing kesenjangan sosial. Pada saat yang sama, kemajuan teknologi informasi dan transportasi yang begitu cepat telah melahirkan “dunia tanpa batas” (*borderless-state*), yang pada gilirannya membawa dampak negatif berupa kejut budaya (*culture shock*) dan ketunggalan identitas global dikalangan generasi muda Indonesia.

Hal ini mendorong pencarian kembali basis-basis identitas primordial sebagai representasi simbolik yang menjadi perbedaan yang lain. Konsekuensinya, negara ini berada ditengah pertarungan antara dua arus kebudayaan. Disatu sisi, manusia Indonesia dihadapkan pada arus kebudayaan yang didorong oleh kekuatan pasar yang menempatkan manusia sebagai komoditas semata. Disisi lain, muncul arus kebudayaan yang menekankan penguatan identitas primordial ditengah derasnya arus globalisasi. Akumulasi dari kegagalan mengelola dampak persilangan dua arus kebudayaan tersebut menjadi ancaman bagi pembangunan karakter

bangsa (*nation and character building*).

Beranjak dari batasan persoalan kenegaraan diatas maka, resolusi kenegaraan dibutuhkan agar bersejalan dengan kinerja konstitusional MPR tertuang didalam UUD NRI Tahun 1945. Sejak UUD 1945 diamandemen telah banyak kemajuan yang dicapai oleh bangsa Indonesia dalam mewujudkan tata pemerintahan negara yang menjamin tegaknya sistem demokrasi konstitusional. Lahirnya gagasan demokrasi konstitusional dimaksud ditandai dengan menguatnya komitmen Pemerintahan suatu negara untuk meningkatkan harkat dan derajat kesejahteraan dari warga negaranya serta pemenuhan hak-haknya secara kolektif. Selain daripada itu diakomodasinya gagasan HAM di dalam konstitusi menjadikan maruah UUD kita semakin kokoh dalam menjamin, melindungi, dan memenuhi Hak Asasi Manusia yang kemudian secara yuridis makna dan kedudukannya menjelma menjadi hak-hak konstitusional warga negara (*the citizen's constitutional right*).

Sebagai bentuk kesepakatan umum yang termaktub di dalam konstitusi maka komitmen negara untuk mewujudkan pemenuhan terhadap hak-hak warga negara harus dilakukan secara simultan baik dalam ranah kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Mengapa ketiga cabang tersebut dipandang memiliki tanggung jawab untuk memenuhi hak-hak dan kesejahteraan warga negara ?. Hal ini disebabkan tiada lain karena dalam sistem demokrasi konstitusional, rakyat sebagai pemangku kedaulatan telah memberikan mandat politik kepada penyelenggara negara untuk menjalankan roda organisasi pemerintahan. Dengan demikian maka telah terjadi relasi kontraktual antara penyelenggara negara dengan warga negara oleh karenanya manakala negara melanggar, sewenang-wenang atau bahkan menyimpang dari mandat rakyat maka harus ada pranata yang dapat memberikan ruang bagi terlaksananya pertanggung jawaban secara politik atas tindakan penyimpangan dimaksud.

Manakala MPR tidak bersinergi dengan Penyelenggara Negara lainnya baik dalam ranah kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif untuk mengambil peran sebagaimana dimaksud maka, bangsa Indonesia berpotensi besar untuk menghadapi zona negara gagal yang tentunya bukanlah suatu anasir atau analisis yang dangkal mengingat bahwa menurut laporan yang *Study World Economic Forum* dan Universitas

Harvard pada tahun 2002 tentang negara gagal, menunjukkan bahwa dari 59 negara Indonesia masuk karakteristik negara gagal karena tingginya angka kriminalitas, kesenjangan ekonomi, kemiskinan, dan kekerasan, korupsi merajalela, serta suasana ketidak pastian yang tinggi (Isrok: 2011: 5).

Dalam konteks untuk mewujudkan gagasan kesejahteraan warga negara bagi bangsa-bangsa di berbagai belahan dunia yang mendeklarasikan dirinya sebagai negara demokrasi konstitusional maka dipandang penting terdapat suatu pranata politik guna mewujudkan adanya akuntabilitas publik kinerja lembaga-lembaga negara. Bagi bangsa Indonesia ide pertanggung jawaban publik dimaksud tentunya sejalan seirama dengan nilai-nilai ke-Tuhanan, kemanusiaan dan keadilan sosial sebagaimana terangkum dalam falsafah hidup yang bersumber dari nilai-nilai Pancasila yang luhur. Belajar dari praktik ketatanegaraan sebelum amandemen konstitusi maka, kewenangan untuk meminta pertanggung jawaban seorang Presiden selaku mandataris menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kelembagaan MPR-RI yang memegang mandat sebagai lembaga tertinggi negara, pembentuk konstitusi dan menetapkan haluan-haluan negara.

Sebagai pranata politik kiprah MPR dalam mengawal pergantian rezim di Indonesia turut memberikan kontribusi besar bagi pembangunan sistem ketatanegaraan dan penegakan HAM meskipun banyak juga yang melakukan labelisasi bahwa kiprah politik MPR hanya dipandang sebagai bentuk konspirasi yang sarat dengan motif kepentingan politik. Namun demikian patut kita cermati secara seksama pasca UUD 1945 diamandemen kontekstualisasi peniadaan kewenangan MPR dalam menetapkan haluan negara maupun meminta pertanggung jawaban politik justru menimbulkan semangat yang kontra produktif terhadap arah pembangunan bangsa Indonesia yang sejahtera, adil dan makmur. Bangsa Indonesia sebagai bangsa yang besar dengan potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia justru terjebak pada ide-ide pembangunan yang cenderung destruktif terhadap kenyataan empiris bumi Indonesia memiliki potensi yang luar biasa baik disektor kemaritiman, pertambangan, agraris maupun industri. Oleh karena itu maka dalam memanfaatkan berbagai potensi kekayaan tersebut tentunya harus didukung adanya suatu sistem politik yang handal agar para pemangku kepentingan dan pengambil kebijakan di negeri ini memiliki cara pandang yang utuh terhadap kelangsungan hidup

Republik Indonesia yang kita cintai.

C. MPR Dalam Upaya Mengokohkan Kewibawaan Negara

Gagasan Soekarno melalui pidato yang disampaikan pada tanggal 1 Juni 1945 dihadapan peserta sidang BPUPK mengutarakan bahwa, “Saudara-saudara, badan permusyawaratan yang kita akan buat, hendaknja buka badan permusyawaratan *politieke democratie* saja, tetapi badan yang bersama dengan masyarakat dapat mewujudkan dua prinsip: *politieke rechtvaardigheid* dan *sociale rechtvaardigheid*”. Beranjak dari penjelasan tersebut maka, harus diyakini meskipun ditengah kemajuan dan perkembangan kerja-kerja konstitusional MPR dalam memasyarakatkan dan membudayakan 4 Pilar MPR-RI pada kenyataannya masih pula meninggalkan berbagai dimensi persoalan kenegaraan. Ditengah massifikasi memasyarakatkan dan pembudayaan 4 Pilar MPR-RI pada saat itu pulalah intoleransi, kekerasan, ketidatpatuhan, diskriminasi dan kesenjangan masih menjadi musuh besar bagi bangsa Indonesia. Atas dasar itulah memang MPR secara moral dan institusional memandang perlu adanya revolusi mental agar penyelenggara Negara memiliki kesepahaman, penghayatan dan/atau penjiwaan tentang bagaimana cara menjalankan Negara dengan baik dan benar serta seluruh rakyat Indonesia memiliki kesamaan cara pandang didalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dengan latar belakang kebhinekaan.

Pada tahun 1961, David Mc Clelland menulis buku terkenal yang berjudul *Achieving Society*. Di Buku itu Mc Clelland mengingatkan bahwa, suatu bangsa akan jatuh bila mengandalkan pemimpin-pemimpinnya berdasarkan motif-motif afiliasi (perkongkolan, kekerabatan, konspirasi politik) atau motif kekuasaan (bagi-bagi kuasa). Sebagai gantinya maka, bangsa-bangsa itu harus mulai berorientasi pada *achievement* (hasil/kerja) (Rhenald Kasali: 2014: 7). Belajar dari pandangan tersebut maka, Manusia Indonesia dan/atau Kepemimpinan Nasional Indonesia tentulah memiliki cita-cita keadilan, kesejahteraan, kemakmuran, kemajuan, keadaban dan perdamaian sebagai bentuk refleksi atas eksistensi manusia berada sepanjang masa kini dan masa depan. Maka manusia selalu melakukan perubahan secara kreatif dan berbeda-beda. Karenanya pula manusia mempunyai kebebasan untuk bertindak dan memilih (*freedom of will and choice*). (Mukti Ali: 1986: 10).

Mengacu pada kondisi obyektif sebagaimana dimaksud tentunya dalam kerangka kehidupan bersama sebagai suatu bangsa seyogyanya manusia Indonesia memiliki suatu pandangan bersama (*common platform*) sebagai landasan gerak dalam mengarungi penyelenggaraan dan pengelolaan negara di tengah pluralisme dan multikulturalisme. Sebagaimana diutarakan oleh I Nyoman Nurjaya bahwa konteks pluralisme dalam pengertian secara teoritik adalah keanekaragaman budaya (*multycultural*) merupakan konfigurasi budaya (*cultural configuration*) yang mencerminkan jati diri bangsa yang secara empirik menjadi unsur pembentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Selain itu kemajemukan budaya juga menjadi modal budaya (*cultural capital*) dan kekuatan budaya (*cultural power*) yang menggerakkan dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara. (I Nyoman Nurjaya: 2007: 35)

Dengan demikian untuk membangun solidaritas kebersamaan maka diperlukan keseriusan untuk memahami kondisi obyektif bangsa Indonesia. Perihal ini diperkuat oleh pendapat Karl Muller seorang Antropolog asal Jerman yang menegaskan bahwa dalam rangka membangun peradaban suatu bangsa maka kenalilah budaya dan peradaban bangsamu sebelum kamu semua berkelana keluar negeri dan mengenal perdaban bangsa yang lain. Pernyataan ini mengandung pengertian yang mendalam bahwa dibutuhkan adanya suatu cara pandang dalam hidup bersama di tengah pluralitas bangsa Indonesia. Potret pluralisme dan multikulturalisme merupakan corak yang menunjukkan khasanah kekayaan negara Indonesia sebagai sebuah negara bangsa (*nation state*).

Berpangkal pada esensi *Bhineka Tunggal Ika* semakin membuktikan bahwa bangsa ini berdiri atas fondasi perbedaan dan keanekaragaman. Oleh sebab itu Rawls (1997) menegaskan bahwa fakta pluralisme (*the fact of pluralism*) merupakan ciri permanen dari kebudayaan publik yang demokratis, bukan semata-mata kondisi historis yang kemudian akan sirna. Fakta empiris terhadap perbedaan dan keanekaragaman tersebut dalam sejarah perjalanan dan peradaban bangsa dihimpun dalam sebuah konsensus bernegara yang dituangkan dalam bentuk ideologi kenegaraan yaitu Pancasila sebagai pengejawantahan dari makna kemajemukan. Sehingga dasar keberadaan dan kedudukan Pancasila merupakan bentuk kesepakatan umum atau persetujuan bersama (*general consensus*) seluruh rakyat mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan hadirnya

sebuah negara. Tentunya hidup sebagai bangsa dan negara adalah hidup dinamis yang perlu terus menerus ditinjau sambil dijalankan. Kesadaran adalah tujuannya, kesadaran adalah kondisi ketika peninjauan atau refleksi yang kita lakukan bertemu dengan praktik berbangsa dan bernegara yang tidak jauh atau semakin mendekati hakikat yang harus dicapai.

Berbicara tentang hakikat hidup berbangsa dan bernegara, ada beberapa isu mendasar yang perlu diperhatikan, yaitu faham kebangsaan, kemanusiaan, negara hukum atau negara kekuasaan, keadilan sosial, dan kedaulatan rakyat. Organisasi negara hadir dan diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara. Jika negara-bangsa yang didirikan disandarkan pada prinsip kedaulatan rakyat dan ditujukan kepada seluruh bangsa yang terdiri atas beragam suku, budaya, dan agama, maka mekanisme demokrasi menjadi satu-satunya pilihan dalam proses pembentukan kesepakatan bersama.

Dalam konsepsi demokrasi mengutamakan adanya pertanggung jawaban (*accountability*) dan pentingnya pluralisme dalam masyarakat. Di sisi lain, demokrasi tidak mungkin terwujud jika disertai absolutisme dan sikap mau benar sendiri. Menurut Nurcholis Madjid demokrasi mengharuskan sikap saling percaya (*mutual trust*) dan saling menghargai (*mutual respect*) antara warga masyarakat di bawah tujuan yang lebih besar, yaitu kemaslahatan umum. Proses kompromi yang didasari sikap saling percaya (*mutual trust*) dan saling menghargai (*mutual respect*) dalam kontrak sosial menentukan cita-cita nasional dan prinsip-prinsip kehidupan berbangsa dan penyelenggaraan negara yang merdeka dan berdaulat.

Berdasarkan pandangan di atas saya memandang bahwa bangsa Indonesia membutuhkan adanya suatu gagasan kongkrit sebagai bentuk solusi yang mencerdaskan kehidupan bersama dalam aspek sosial kemasyarakatan yang berparadigma pada universalitas nilai-nilai Pancasila. Sebagai dasar negara dan ideologi kebangsaan Pancasila hanya akan menjadi menara gading yang terkungkung dalam krisis multidimensi jika tidak terdapat keseriusan dari segenap komponen anak bangsa dan upaya untuk mengembangkan khasanah universalitas nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan sehari-hari. Perihal ini sangatlah mendasar mengingat

bahwa pernyataan yang disampaikan oleh Soekarno pada sidang tanggal 1 Juni 1945 mengartikan dasar negara Indonesia merdeka sebagai *philosophische gronslag* yaitu fundamen, filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya bagi berdirinya negara Indonesia. Statemen tersebut diutarakan oleh Soekarno diawal pidatonya pada tanggal 1 juni 1945 bahwa:

“Banjak anggota telah berpidato, dan dalam pidato mereka itu diutarakan hal-hal yang sebenarnya bukan permintaan paduka tuan ketua jang mulia, jaitu bukan dasarnja Indonesia merdeka. Menurut anggapan saja yang diminta oleh paduka tuan ketua jang mulia ialah, dalam bahasa Belanda “Philosophische gronslag daripada Indonesia merdeka. Philosophische gronslag itulah pundamen, filsafat, pikiran jang sedalam-dalamnya, djiwa hasrat jang sedalam-dalamnya untuk diatasnya didirikan gedung Indonesia merdeka jang kekal abadi”

Sejalan dengan perkembangan sejarah kemerdekaan bangsa Indonesia tentunya pandangan hidup yang terangkum dalam falsafah Pancasila sebagai telah di cetuskan oleh para pendiri bangsa (*the founding fathers*) sudah selayaknya diamalkan sebagai suatu sistem ajaran yang kongkret dalam kehidupan sehari-hari. Berpangkal dari problem kebangsaan sebagaimana diuraikan dimuka maka pendekatan dalam pelaksanaan kehidupan bersama dalam lingkup negara pancasila harus dilaksanakan berdasarkan pada aspek spiritualitas. Corak spiritual dalam alam kehidupan manusia dapat dilihat pada jangkauan yang lebih luas yang berupa agama, kepercayaan, keyakinan, etika, dan moralitas.

Ruang lingkup agama, keyakinan, kepercayaan etika dan moralitas tidak lagi dipahami dalam satu aspek saja, yaitu aspek yang terkait dengan persoalan teologi dan keinginan semata yang dapat dilihat melalui doktrin-doktrin dan peribadatan, tapi lebih dari itu persoalan nilai-nilai tersebut dapat didialogkan dengan persoalan pengembangan keilmuan, sosial, budaya, politik, ekonomi, hukum, dan lain sebagainya. Sebab krisis masyarakat barat yang dianggap sebagai kegagalan peradaban modern karena pemikiran modern telah memisahkan spiritualisme dengan segala aspeknya dalam satu kesatuan pembangunan peradaban yang dibangun.

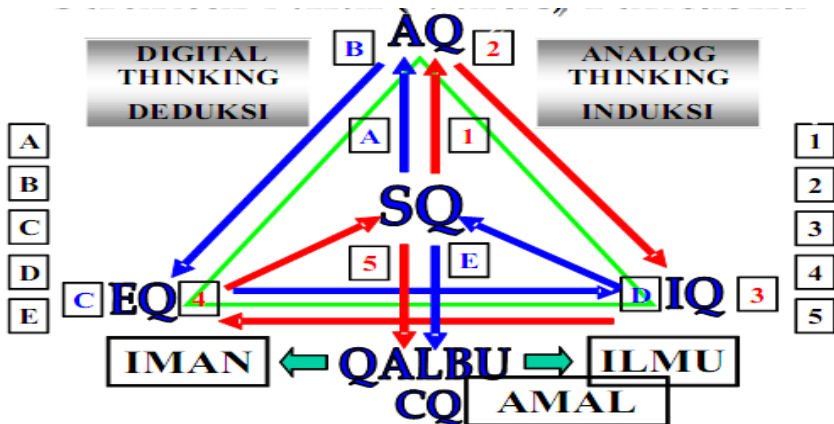
Danah Zohar dan Ian Marshall dalam bukunya *“Spiritual Intellegence, The Ultimate Intellegence”*, mengkritisi kegagalan peradaban barat dengan mengenalkan berpikir spiritual (*spiritual tinkling*) dengan

menggunakan pendekatan kecerdasan spiritual (*spiritual quition*), yang akan diperoleh kecerdasan yang paling sempurna (*ultime intelegen*), dilakukan dengan cara menerabas garis-garis formalisme (*existing rule*) dan transendental, sehingga akan dapat diperoleh pemikiran baru yang mendekati kebenaran yang hakiki (*the ultimate truth*). Pemikiran semacam itu sangat menarik untuk kajian kemasyarakatan dalam rangka untuk menempatkan Pancasila pada hakikatnya yang dapat membahagiakan manusia perlu *spiritual quotient* karena di masyarakat barat telah terjadi krisis terhadap makna kehidupan di dunia modern (*the crisis of meaning*) yang cenderung materialistis dan individualistik. (Moh. Noorsyam: 2008: 5)

Kehadiran *Spiritual quitation* kecerdasan bagi manusia untuk dapat membangun berbagai perspektif baru dalam kehidupan, mampu menemukan cakrawala luas pada dunia yang sempit dan bisa merasakan kehadiran Tuhan tanpa bertemu dengan Tuhan. SQ dapat digunakan untuk membangkitkan potensi-potensi kemanusiaan yang terpendam, membuat diri manusia semakin kreatif dan mampu mengatasi problem-problem esensial. SQ juga merupakan petunjuk ketika manusia berada di antara *order* dan *chaos*, memberikan intuisi tentang makna dan nilai Pancasila yang bersifat universal. Lebih lanjut dengan situasi pencerahan dan kecerdasan spiritual akan menjadikan suatu identitas dan integritas yang bercorak *theism religius* yang nyata sebagai supremasi ajaran Ketuhanan dan Keagamaan yang sinergis dengan sendi-sendi kehidupan bersama umat manusia sehingga menjadi lebih beradab dan bermartabat. Untuk memudahkan memahi hidup bersama dalam kondisi sosial kemasyarakatan yang menganut ajaran Pancasila yang mencerahkan dan mencerdaskan penulis menawarkan formulasi keterpaduan antara SQ, AQ, EQ, IQ, dan CQ melalui ragaan berikut ini:

Gambar 1

Gagasan *Spiritual Mind of Pancasila* dan Sumbangsih MPR Bagi Kepemimpinan Nasional yang Cerdas, Berwibawa dan Bermartabat



Struktur Penggunaan lima Kecerdasan Berdasarkan Sinergisitas SQ,AQ.EQ.IQ dan CQ

Berdasarkan ragaan diatas maka gagasan *spiritual mind of Pancasila* sebagai bentuk cara hidup bersama yang berlandaskan pada nilai-nilai universal Pancasila merupakan perpaduan antara aspek SQ, IQ, EQ, AQ, dan CQ. Perihal ini tiada lain merujuk pada aspek cara pandangan bahwa kecerdasan merupakan salah satu anugerah besar dari Tuhan Yang Maha Esa kepada manusia dan menjadikannya sebagai salah satu kelebihan manusia dibandingkan dengan makhluk lainnya. Dengan kecerdasannya, manusia dapat terus menerus mempertahankan dan meningkatkan kualitas hidupnya yang semakin kompleks, melalui proses berfikir dan belajar secara terus menerus. (Ari Ginanjar Agustin: 2001: 50)

Bertitik tolak dari aspek kecerdasan dan pencerahan diatas maka kelima aspek potensi kecerdasan yang dimiliki oleh manusia sebagai cara pandang hidup bersama yang berlandaskan pada universalitas nilai-nilai Pancasila dapat dijelaskan antara lain:

Pertama, Kecerdasan spiritual (*spiritual qoutient*) adalah kemampuan manusia untuk mengenal diri, menuju sadar diri dan menemukan fitrah dirinya (jatidirinya) sebagai manusia serta memberikan kemampuan bawaan untuk membedakan antara yang benar dan yang salah

dan atau antara yang benar dan yang tepat. Kecerdasan spiritual adalah perekat yang menghubungkan semua manusia secara universal, melalui pengenalan sifat-sifat-Nya melalui karakter dasar berdasarkan psikologi Ilahiah. Dengan potensi kecerdasan spiritual inilah pengamalan hidup bersama yang berlandaskan Pancasila menjadi barometer utama mengingat bahwa sila pertama Pancasila mengamanatkan terwujudnya negara yang berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Maka dari itu hamparan kekayaan sumber daya alam sebagai anugerah Tuhan Yang Esa maupun anugerah lain dalam sendi-sendi kenegaraan Indonesia diharapkan mampu dikelola demi kemajuan dan kesejahteraan bagi segenap bangsa Indonesia. Dengan kecerdasan spiritual inilah akan mengantarkan jiwa manusia Indonesia dan kepemimpinan nasional memiliki nilai dan kapasitas sebagai insan kamil (Ibnu Ibrahim Al-Jilli:2006: 2)

Kedua, Kecerdasan intelektual (*intelligent quotient*), adalah kemampuan otak kiri manusia secara numerikal (berhitung), spasial (ruang) dan linguistik (bahasa) ketika manusia membaca dirinya sendiri, situasi sosial dan alam semesta secara verbal berdasarkan persepsinya yang telah dipelajari. Dengan pemantapan kecerdasan spiritual dan kecerdasan intelektual inilah senantiasa sebagai bentuk pencerahan bahwa cara hidup bersama yang berlandaskan Pancasila akan menjadikan bangsa Indonesia sebagai bangsa yang pandai bukan sebagai bangsa kuli sebagaimana penegasan yang disampaikan oleh Bung Karno. Konsekuensi logis daripada itu maka dengan potensi kecerdasan intelektual akan menjadikan Pancasila sebagai dasar dalam menjalankan pembangunan di berbagai bidang antara lain ekonomi, politik, hukum, budaya, hankam, IPTEK, pendidikan dan sebagainya sehingga dalam kehidupan bersama akan mampu bersaing di tengah percaturan kompetisi antar bangsa di dunia.

Ketiga, Kecerdasan emosional (*emotional quotient*) adalah kemampuan otak kanan manusia untuk memahami dan ikut merasakan apa yang dialami diri sendiri, orang lain dan kemampuan untuk mendiagnosa emosi orang lain atau membaca fenomena dirinya sendiri, situasi sosial dan alam semesta tempat kita berada dan menanggapi dengan benar dan tepat. Daniel Goleman (1999), mengemukakan bahwa kecerdasan emosi merujuk pada kemampuan mengenali perasaan kita sendiri dan perasaan orang lain, kemampuan memotivasi diri sendiri dan kemampuan mengelola emosi dengan baik pada diri sendiri dan dalam hubungan dengan orang

lain. Dengan perpaduan antara kecerdasan spiritual, kecerdasan intelektual dan kecerdasan emosional diharapkan akan mampu membumikan nilai Pancasila di tengah keanekaragaman dan perbedaan di tengah kehidupan sosial kemasyarakatan.

Keempat, Kecerdasan inderawi (*adversity quotient*) adalah kecerdasan manusia setelah membaca dalil-dalil Tuhan Yang Maha Esa di alam semesta dan di dalam diri manusia sendiri maka secara berkelanjutan setiap manusia dalam berbuat dan bertindak akan melihat dahulu, berpikir, baru berbicara. Lebih lanjut secara tegas dinyatakan bahwa AQ adalah kemampuan panca indra manusia yang dimulai dengan kemampuan matanya kemudian terhubung ke otak, dan organ tubuh lainnya untuk membaca fenomena dirinya sendiri, situasi sosial dan alam semesta berdasarkan pengalamannya. Dengan demikian maka keberadaan kecerdasan inderawi mengajarkan kepada kita bagaimana dapat menjadikan tantangan bahkan ancaman menjadi sebuah peluang. Disinilah pentingnya keterpaduan antara SQ, IQ, EQ, dan AQ agar setiap manusia dengan kekuatan panca indera yang dimiliki mampu menjadikan dirinya lebih bermartabat dan berperikemanusiaan dalam memperlakukan manusia sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan sehingga praktek-praktek brutalitas massa dan diskriminasi akan senantiasa mampu diminimalisasi..

Kelima, Kecerdasan kreatifitas (*creativity quotient*) adalah kemampuan manusia menciptakan sesuatu (inovasi) dan berkrasi yang merupakan hasil sinergisitas antar kecerdasan SQ, EQ, IQ dan AQ serta merupakan representasi qalbu yang terhubung dengan kemampuan manusia membaca dengan mata hati berbasiskan kepada iman, ilmu, dan amal menurut ruang lingkup keagamaan, keyakinan, dan kepercayaannya masing-masing. Disinilah peran keterpaduan anta ruang lingkup Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Kerakyatan (kepemimpinan, kebijaksanaan, musyawarah, gotong royong, kekeluargaan), dan Keadilan menjadi suatu derajat universalitas nilai dalam mengarungi bahtera kehidupan bersama segenap masyarakat Indonesia dan sendi-sendi penyelenggaraan negara.

Berdasarkan penjelasan terhadap gagasan *spiritual mind of Pancasila* yang terdiri dari lima bentuk kecerdasan (SQ, IQ, EQ, AQ, dan CQ) sebagaimana dimaksud merupakan potensi alam bawah sadar manusia yang senantiasa akan membawa manusia agar memiliki energi

positif sehingga seorang manusia dalam kehidupan bersama di tengah perbedaan dan keanekaragaman akan mampu bertindak dan berperilaku secara positif pula. Energi positif itulah yang akan menggerakkan jiwa Pancasila manusia Indonesia untuk senantiasa berbuat dengan penuh motivasi. Dengan semangat dan jiwa motivasi itulah maka tindakan maupun perilaku provokasi yang cenderung terjadi pada kondisi masyarakat yang plural akan senantiasa mampu diminimalisasi. Lebih lanjut cara pandang spiritualitas terhadap Pancasila sebagai suatu falsafah hidup bangsa akan senantiasa membawa bangsa Indonesia memiliki kekuatan dan modal dasar antara lain kekuatan akal, kekuatan perasaan, dan kekuatan jiwa yang senantiasa menjadi satu kesatuan yang utuh sebagai dasar dan etika kehidupan bersama, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Dengan kelima sendi fundamental kecerdasan sebagaimana telah dipaparkan maka saya memandang bahwa menjadi seorang pemimpin tidak lah mudah. Jenderal Sudirman, Dalai Lama, Gus Dur, SBY, Jokowi harus berjuang tirakat dengan bekal ilmu, harus berkarakter (memiliki integritas dan moralitas). Ada suatu pendapat yang menyatakan bahwa, *the state that never sleep* (pemerintahan yang tak pernah tidur) yang bermakna bahwa MPR dan Pemerintahan harus bekerja keras untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil dan makmur (Iwan Nugroho: 2016: 88). Sebagai bangsa yang besar yang menjunjung tinggi etika ketimuran kita bias belajar dari pengalaman Menteri Ekonomi Jepang, Akira Amari, yang mengumumkan pengunduran diri walau sudah membantah menerima uang suap dari sebuah perusahaan konstruksi. Pengunduran itu dilihat beberapa kalangan sebagai hal yang mengejutkan karena Perdana Menteri Shinzo Abe sudah mengatakan keinginan agar Amari tetap pada jabatannya. Amari dan stafnya, seperti dilaporkan mingguan Bunshun, dituduh menerima sedikitnya 12 Juta Yen (atau sekitar Rp1,5 miliar) dari sebuah perusahaan konstruksi. Demikian halnya dengan apa yang dialami oleh Omar Chehade Wakil Presiden Peru yang mengundurkan diri pada 17 Januari 2012 karena diduga menyalahgunakan kewenangannya untuk membantu bisnis pertanian seorang konglomerat dan selanjutnya adalah Mario Negromonte Menteri Urusan Perkotaan Brasil ini mengundurkan diri pada 2 Februari 2012 karena dituduh melakukan KKN terkait proyek transportasi di Kota Cuiaba. Koran Folha de Sao Paulo, karena diduga memberikan proyek itu kepada perusahaan yang mendanai partainya.

D. Penutup

Demikianlah pemaparan singkat sebagai bentuk sumbangsih MPR-RI bagi terwujudnya kepemimpinan nasional yang cerdas, berwibawa dan bermartabat. MPR-RI bekerja, bergerak dan bertindak atas dasar permusyawaratan dan mufakat. Permusyawaratan dan permufakatan dipilih sebagai sistem yang mampu menjamin tegaknya kedaulatan rakyat. Secara simultan Soepomo menyampaikan pula gagasan pembentukan “Badan Permusyawaratan” yang berubah menjadi “Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Majelis ini merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, yang mana anggotanya terdiri atas seluruh wakil rakyat, seluruh wakil daerah, dan seluruh wakil golongan. Konsepsi Majelis Permusyawaratan Rakyat inilah yang akhirnya ditetapkan dalam Sidang PPKI pada acara pengesahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Atas dasar pemahaman sebagaimana terangkum diatas saya memandang bahwa makna dan kedudukan naskah konstitusi baik sebelum dan setelah amandemen khususnya terkait dengan makna kedaulatan rakyat (*Volksouvereniteit*) secara tekstual memang terjadi perubahan secara redaksional akan tetapi dalam aspek kontekstualitas maruah kedaulatan rakyat sejatinya tidak terjadi perubahan sedikitpun karena makna, Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar pada hakikatnya tetap menempatkan MPR sebagai lembaga Pembentuk Undang-Undang Dasar (*The Maker of the Constitution*) yang merepresentasikan permusyawaratan dan perwakilan rakyat karena terdiri dari unsur politik dan daerah.

Sebagai pembentuk konstitusi maka dipandang penting dan strategis bagi MPR untuk melakukan penataan sekaligus penyempurnaan terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia kedepan mengingat bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat yang bertumpu pada gagasan demokrasi langsung tidak semata-mata menempatkan pada konteks akuntabilitas semu seorang Presiden maupun penyelenggara negara lainnya dalam menjalankan kewenangan konstitusional yang dimilikinya. Akan tetapi secara substansial MPR harus mampu menjembatani pelaksanaan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam suatu wadah pertanggung jawaban publik yang memiliki implikasi hukum, moral, dan politik manakala seorang Presiden dan/ atau penyelenggara negara lainnya tidak menjalankan mandat kedaulatan

rakyat. Dengan demikian MPR sebagai lembaga Pembentuk Undang-Undang Dasar (*The Maker of the Constitution*) diharapkan mampu menjadi tumpuan bagi seluruh rakyat Indonesia untuk memperjuangkan cita-cita kesejahteraan sebagaimana diamanatkan di dalam konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Karim Ibnu Ibrahim Al-Jaili, 2006, *Insan Kamil (Ikhtiar Memahami Kesejahteraan Manusia Dengan Sang Khaliq Hingga Akhir Zaman)*, Surabaya: Pustaka Hikmah Perdana.
- Ary Ginanjar Agustian, 2001, *ESQ Berdasarkan 6 Rukun Iman dan 5 Rukun Islam; Rahasia Sukses Membangun Kecerdasan Emosi dan Sipritual*, Jakarta: Penerbit Arga.
- Arysiso, Santos, 2010, *Atlantis (The Lost Continental Finally Found)*, Jakarta: Penerbit Ufuk Press.
- Abdul Mukthie Fadjar, 2003, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, Malang: Penerbit In-Trans.
- I Nyoman Nurjaya, 2007, *Reorientasi Paradigma Pembangunan Hukum Negara Dalam Masyarakat Multikultural (Perspektif Antropologi Hukum)*, Makalah Disampaikan Pada Tanggal 10 September 2007 sebagai Pidato pengukuhan Guru Besar Pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Diterbitkan oleh Setara Press.
- Isrok, 2011, *Negara Yang Gagal Ditinjau Dari Aspek Bernegara yang Demokratis Berkeadilan*, Malang: Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang: FH-UB.
- Iwan Nugroho, 2016, *Kepemimpinan (Perpaduan Iman, Ilmu, dan Akhlak)*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Moh. Noorsyam, 2008, *Pembudayaan Asas Moral dan Ideologi Pancasila Bagi SDM Indonesia Sebagai Subyek Pancasila*, Makalah disajikan

dalam Seminar Nasional : HUT 41 Tahun Lab. Pancasila, UM 1 November 2008.

- Mukti Ali, 1986, *Butir-Butir Manusia Ditinjau dari Segi Agama, dalam Darmanto JT dan Sudharto PH, Mencari Konsep Manusia Indonesia: Sebuah Bunga Rampai*, Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Nurcholish Madjid, 2003, *Indonesia Kita*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama bekerja sama dengan Universitas Paramadina Jakarta dan Perkumpulan Membangun Kembali Indonesia.
- Rawls, 1997, “*The Domain of the Political and Overlapping Consensus*”, in *Contemporary Political Philosophy: An Anthology*, Robert E. Goodin and Phillip Pettit, (eds), Blackwell Oxford.
- Rhenald Kasali, 2014, *Let's Change (Kepemimpinan, Keberanian dan Perubahan)*, Jakarta: Kompas Media Group.
- Ria Casmi Arrsa, 2011, *De Ideologi Pancasila (Analisis Kritis Prespektif Sejarah Hukum Ketatanegaraan Republik Indonesia)*, Malang: UB Press.
- Turiman, 2010, *Memahami Hukum Progresif Prof Satjipto Rahardjo Dalam Paradigma “Thawaf” (Sebuah Komtemplasi Bagaimana Mewujudkan Teori Hukum Yang Membumi /Grounded Theory Meng-Indonesia)*, Semarang: Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2009-2014.

SYARI'AH ISLAM DALAM EMPAT PILAR MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Oleh: Bahrul Ulum Annafi

*Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
bahrulannaifi@ub.ac.id*

ABSTRACT

This Journal discusses the existence of Islamic Sharia law in the structure of Four Pillars of the Indonesia People's Consultative Assembly (MPR RI). Against the background of the occurrence of a condition where a long discussion about the form of the Indonesian state, whether it be in a secular side, or in the religious side, the issue of the relationship between religion and the state is apparently not subsided since the time of independence to the present. Indonesia as a country, into the constitutions, never explicitly mentions the existence of the provisions of the Islamic Shari'ah as a source of law, but in practice, there are some laws that are made, using as a source of Islamic Shari'ah law as a source of substantive law. In the legal system of Indonesia, Pancasila is the source of all sources of substantive law made by the State, it can be seen in Article 2 of Law No. 12 Year 2011 on the Establishment Regulation Legislation, which then in chapter 7 the same Act clearly described the hierarchy of laws and regulations in Indonesia, the existence of which is informed by the values of Pancasila. Although, it must be recognized that in practice, the law is always influenced by religious elements. Similarly, the Four Pillars of the Indonesia People's Consultative Assembly, a pillar of the State of Indonesia, fulfill the values of Islamic Shari'ah.

Keywords: Syari'ah, *Four Pillar*, MPR RI

ABSTRAK

Jurnal ini membahas mengenai keberadaan *Syari'ah* Islam dalam Empat Pilar Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dilatar belakangi pada sebuah kondisi dimana terjadinya sebuah diskusi panjang mengenai bentuk negara Indonesia, apakah berada dalam sisi sekuler, atau berada dalam sisinya yang agamis, persoalan hubungan agama dan negara ini ternyata tidak kunjung mereda semenjak jaman kemerdekaan hingga sekarang. Indonesia sebagai negara, dalam Undang-Undang Dasarnya, tidak pernah secara jelas menyebut keberadaan ketentuan-ketentuan dalam *syari'ah* Islam sebagai salah satu sumber hukum, namun dalam pelaksanaannya, terdapat beberapa produk hukum yang dibuat, dengan menggunakan *syari'ah* Islam sebagai sumber hukum Materiilnya. Dalam sistem hukum Indonesia, Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum materiil yang dibuat oleh Negara, hal ini dapat kita lihat dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang kemudian dalam pasal 7 Undang-Undang yang sama di jelaskan secara jelas mengenai hierarki peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia, yang keberadaannya dijiwai oleh nilai-nilai Pancasila. Meskipun, memang harus diakui bahwa secara praktek, hukum selalu dipengaruhi oleh unsur-unsur agama. Begitu juga dengan Empat Pilar Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan pilar dari Negara Indonesia, memenuhi nilai-nilai dalam *syari'ah* Islam

Kata Kunci: Syari'ah, Empat Pilar, MPR RI

A. LATAR BELAKANG

Sejarah Indonesia modern dimulai dengan perbincangan di seputar *nation-state* yang kemudian dapat melahirkan bentuk nasionalisme modern Indonesia sejak tahun 1900-an oleh para intelektual. Hampir semua negara Muslim di Dunia Ketiga termasuk Indonesia, mengalami problematika yang sama, yakni permasalahan dalam mencari identitas dan karakter kebangsaannya (*nation character buildings*). Problem kebangsaan seperti ini belum terselesaikan, dan selalu terjadi dikotomi yang pada akhirnya memunculkan pertentangan antara Negara melawan Agama, sebutan

negara agama (*diniyah*) selalu berada dengan posisi berlawanan dengan negara sekuler (*la diniyah*).

Negara Indonesia sendiri, tidak berada dalam posisi keduanya, yakni tidak menganut faham teokrasi yang berdasarkan kepada suatu agama tertentu (negara agama/*diniyah*) dan tidak juga beraliran sebagai negara sekuler yang tidak memperdulikan agama (*la diniyah*). Pada dasarnya dalam setiap diri umat Islam dalam konteks berbangsa dan bernegara, ada tuntutan untuk mematuhi dua sistem yang berbeda, mematuhi segala apa yang menjadi ketentuan agama, dan mematuhi segala peraturan negara. Kepatuhan kepada agama bersifat sakral, transenden dan abadi, sebaliknya kepatuhan kepada negara bersifat profane, duniawi dan temporal. Kepatuhan kepada agama melahirkan komunitas agama (*religion community*) dan kepatuhan kepada negara melahirkan komunitas negara (*state community*).

Dalam konteks ke-Indonesia-an, dominasi kepatuhan kepada salah satu antara negara atau agama menjadikan individu umat Islam memiliki perbedaan dalam menentukan warna dan respon kebangsaannya, antara kalangan yang kepatuhannya condong kepada agama dan kalangan yang kepatuhannya condong kepada negara. Kalangan yang condong kepada agama, memandang bangsa-negara (*nation-state*) dengan menggunakan nalar-nalar keagamaan, sehingga doktrin agama menjadi alat ukur utama dalam merespon segala perubahan yang terjadi. Kalangan yang condong patuh kepada negara berfikir sebaliknya, mereka akan memandang agama dengan menggunakan nalar bangsa-negara (*nation-state*) dengan memposisikan agama dalam wilayah privat yang terpisah dari politik.

Pilihan-pilihan ini, beberapa golongan menganggapnya sebagai sebuah konsekuensi logis, karena bagaimanapun tidak bisa dipungkiri bahwa konsep *nation-state* sendiri, merupakan pengaruh kolonialisme Barat di dunia Islam yang sebenarnya *a-historis* dalam pengalaman kenegaraan (*khilafah*) sepanjang sejarah Islam. Kondisi seperti ini, dalam konsep *nation-state* sering mengakibatkan hubungan antara golongan Islam dengan negara cenderung tidak harmonis, bahkan sering berbenturan langsung, dan fenomena ini menjadi problem

kebangsaan tersendiri yang belum terselesaikan hingga sekarang.

Sejarah mengajarkan kepada kita, bahwa sepanjang catatan sejarah kehidupan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), antara agama dan negara selalu saja terjadi perbedaan-perbedaan mendasar yang akhirnya hanya diselesaikan dalam konteks kompromis dan tidak benar-benar terselesaikan, hal ini mengakibatkan Indonesia seolah menyimpan “Api di Dalam Sekam”, yang suatu saat siap membakar sekam itu sendiri. Dalam catatan sejarah, problem kebangsaan ini diantaranya diakibatkan oleh dialog yang tidak selesai dalam Parlemen Konstituante (1956-1959) antara warga negara yang menghendaki formalitas Islam (terbentuknya negara Islam dan tegaknya *syari’ah Islamiyah*) sebagai penopang utama dalam penyelenggaraan negara, dengan warga negara yang menolaknya dan mengusung Pancasila yang kemudian menjadi panutan bagi penyelenggaraan negara. Fenomena perjuangan ke arah negara Islam (*daulah Islamiyyah*) dan penegakan *syari’ah Islamiyyah* di luar parlemen sebagaimana dilakukan oleh DI/TII, juga merupakan sebuah problem kebangsaan tersendiri yang belum terselesaikan hingga saat ini, dimana kondisi yang *vis a vis* antara agama dan negara ini seringkali juga mengancam kesatuan dan persatuan Indonesia.

Sebagai sebetulnya usaha untuk menyelesaikan permasalahan perpecahan persatuan dan kesatuan tersebut, terutama untuk merajut bingkai keindonesiaan, dikenalah Empat Pilar Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, yang terdiri dari Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara, UUD NRI 45 sebagai konstitusi serta ketetapan MPR, NKRI sebagai bentuk negara, dan Bhinneka Tunggal Ika sebagai semboyan negara. Padahal kunci utama pembangunan bangsa dan negara Indonesia adalah kesatuan yang dibangun dalam satu mata rantai yang kokoh dan kuat dalam lingkungan kemakmuran bersama.

Empat Pilar MPR RI adalah kumpulan nilai-nilai luhur yang harus dipahami oleh seluruh masyarakat dan menjadi panduan dalam kehidupan ketatanegaraan untuk mewujudkan bangsa dan negara yang adil, makmur, sejahtera, dan bermartabat.

B. PEMBAHASAN

1. Prinsip-Prinsip *Syari'ah*

Syari'ah Islam, menurut Yusuf Qardhawi adalah pedoman hidup yang ditetapkan Allah SWT untuk mengatur kehidupan manusia agar sesuai dengan keinginan Al-Qur'an dan Sunnah. Dalam kajian *ushul fiqh*, yang dimaksud dengan *syari'ah* ialah *khitab* (firman) Allah SWT yang berkaitan dengan perbuatan *mukallaf*, atau dengan redaksional yang lain dapat dinyatakan bahwa, *syari'ah* ialah seperangkat aturan yang ditetapkan secara langsung dan lugas oleh Allah atau ditetapkan pokok-pokoknya untuk mengatur hubungan antara manusia dan Tuhannya, manusia dengan sesamanya dan manusia dengan alam semesta. Sedangkan Abu Zahrah berpandangan bahwa, hukum adalah ketetapan Allah yang berhubungan dengan perbuatan orang-orang mukallaf baik berupa *iqtida* (tuntutan perintah atau larangan), *takhyir* (pilihan) maupun *wadh'i* (sebab-akibat). Ketetapan Allah dimaksudkan pada sifat yang telah diberikan oleh Allah terhadap sesuatu yang berhubungan dengan perbuatan *mukallaf*.

Sebagaimana hukum-hukum yang lain, *syari'ah* memiliki prinsip dan asas-asas sebagai tiang pokok, kuat atau lemahnya sebuah undang-undang, mudah atau sukarnya, ditolak atau diterimanya oleh masyarakat, tergantung pada asas dan tiang pokoknya.

Secara etimologi, prinsip adalah dasar, permulaan, aturan pokok. Sedangkan menurut Juhaya S. Praja, prinsip adalah permulaan; tempat pemberangkatan; titik tolak; atau *al-mabda*. Sedangkan secara terminologi, prinsip adalah kebenaran universal yang *inheren* dalam *syari'ah* dan menjadi titik tolak pembinaannya; prinsip yang membentuk hukum dan setiap cabang-cabangnya. Prinsip *syari'ah* meliputi prinsip umum dan prinsip khusus. Prinsip umum adalah prinsip keseluruhan *syari'ah* yang bersifat Universal, adapun prinsip khusus adalah prinsip-prinsip dari setiap cabang *syari'ah*.

Prinsip, seperti yang dikemukakan oleh Henry Campbel Black, yakni *a fundamental truth or doctrine, as law, a comprehensive*

rule of doctrine which furnishes a basis or origin for others. Sedangkan menurut Bruggink, asas atau prinsip hukum sebagai nilai-nilai yang melandasi norma hukum. Dengan lebih khusus, Paul Scholten menyatakan bahwa asas hukum merupakan pikiran-pikiran dasar yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum masing-masing, dirumuskan dalam aturan perundang-undangan dan putusan hakim yang berkenaan dengan ketentuan dan keputusan individual. Satjipto Rahardjo menyatakan, bahwa asas hukum merupakan jantungnya peraturan hukum dan merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum, yang berarti bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut.

Prinsip Hukum ini memiliki posisi yang penting dalam terbentuknya sebuah aturan-aturan hukum, menurut Yohanes Sogar Simamora, prinsip hukum pada dasarnya diperlukan sebagai dasar dalam memecahkan persoalan-persoalan hukum yang timbul manakala aturan hukum, yang tersedia tidak memadai.

Sementara Hadi Subhan berpendapat bahwa, prinsip hukum dapat dijadikan parameter untuk mengukur suatu norma sudah pada jalur yang benar (*on the right track*).

Dalam Syari'ah, prinsip-prinsip Syari'ah telah melahirkan metode-metode perolehan kebenaran melalui ilmu logika (*mantiq*) yang diantaranya melalui metode *istiqro'* (induktif) yang diperoleh melalui prosedur analogi atau *qiyas syumuli* dan *tamstili*, atau prosedur analogi deduktif-induktif, metode *al-mutawatirot*, yaitu kebenaran yang diperoleh melalui data yang ditransmisi dengan menggunakan konsep yang empiris dan eksperimental yang disebut *al-mujarrobat*.

Lebih lanjut, Abdul Shomad menyatakan;

“prinsip-prinsip adalah landasan filsafat teoritis dan praktis. Prinsip-prinsip berakibat pada struktur filsafat hukum Islam itu sendiri, baik menyangkut sumber, prinsip, metode, asas, tujuan dan kaidah hukum Islam. prinsip-prinsip tersebut melandasi *al-himah al-'amaliyah* (sifat praktis) dan *asror al-syari'ah* (rahasia-rahasia hukum). Filsafat praktis lebih bersifat uraian mengenai

hikmah, yakni manfaat yang diketahui secara empiris.”

Syari'ah pada dasarnya, menganut faham rasionalitas dan empiris, kebenaran dalam Islam ada yang bersifat *inheren* di dalam diri manusia, adapula yang datang dari luar, yakni wahyu. Upaya memelihara keserasian antara rasionalitas dan empiris ialah melalui jalur *kasfiyah* yang dapat diraih setiap orang melalui intensifikasi pelaksanaan ibadah terutama *ibadah mahdloh*. Pada tataran aplikasi *syari'ah*, *al-siyasah al-syar'iyah* menjadi landasan untuk berbagai tindakan dan perumusan pembinaan dan pengembangan dari berbagai aspek hukum.

Menurut Sjaichul Hadi Permono, semua ajaran Islam berpokok pada tiga pokok ajaran, yaitu asas akidah, asas akhlak dan asas *syari'ah*, asas *tasyri'iyah* dan asas *maslahat*.

1. Asas Akidah

Asas ini menyangkut Ke-Esa'an Allah atau Tauhid sebagai fondasi ajaran Islam, dari asas ini dapat dikeluarkan beberapa prinsip, yakni :

- a. Prinsip Allah sebagai pemilik hakiki, berarti manusia berkedudukan sebagai *khalifah* (wakil) yang dianugerahi harta benda sebagai amanah untuk dikelola sesuai dengan aturan-aturan dari pemilik yang hakiki.
- b. Prinsip alam semesta untuk kepentingan manusia sebagai *khalifah*.
- c. Prinsip Profesionalisme, prinsip ini harus dimiliki manusia dalam mengelola alam semesta dalam rangka memperoleh rezeki yang baik (*al-thayyibat*) dan mencari kemanfaatan karunia Allah (*ibtigha'min fadhillah*).

2. Asas Akhlak

Asas ini berkaitan dengan perilaku yang harus dilakukan manusia sebagai *khalifah*. Hal ini didasarkan pada sabda Nabi Muhammad SAW “tidak lain aku diutus adalah untuk menyempurnakan akhlak yang mulia”.

3. Asas *Tasyri'iyah*

Asas ini disebut juga sebagai asas legislasi, prinsip ini menekankan bahwa dalam rangka mencapai kemaslahatan dan kesejahteraan sosial, harus berperilaku sesuai dengan ketentuan-ketentuan *syari'ah* yang digariskan ulama *mujtahidin* dengan berlandaskan kepada Al-Qur'an dan As-Sunnah.

4. Asas Maslahah

Prinsip ini merupakan cita-cita atau tujuan *syari'at* (*maqashidut tasyri*), dalam rangka memelihara dan melindungi lima hal yang bersifat menyeluruh atau *al-muhafazhah 'ala al-kulliyatul khams*, yang terdiri dari:

- a. *Hifdhz ad-din*, terjamin tegaknya hak atas beragama dan kebebasan beragama.
- b. *Hifdhz an-nafs*, terjaminnya hal untuk hidup.
- c. *Hifdhz al-nasl*, terjaminnya hak untuk berkembang biak.
- d. *Hifdhz al-'aql*, kebebasan berpikir, berpendapat, pendidikan, dan pengajaran.
- e. *Hifdhz al-mal*, kebebasan untuk bekerja, mendapat pekerjaan, mengelola dan eksploitasi sumber daya alam, serta hak untuk memiliki harta benda

Sedangkan menurut Hasbi Ash-Shiddiqie, *syari'ah* memiliki asas dan tiang pokok sebagai berikut :

1. *Asas Nayful Haraji* (meniadakan kepicikan)

Artinya *syari'ah* dibuat dan diciptakan itu berada dalam batas-batas kemampuan para *mukallaf*. Namun bukan berarti tidak ada kesukaran sedikitpun sehingga tidak ada tantangan, jadi tatkala kesukaran yang muncul bukan *syari'ah* itu digugurkan, melainkan melahirkan hukum *rukhsah*.

2. *Asas Qillatu Taklif* (tidak membahayakan *taklifi*)

Asas ini berarti *syari'ah* itu tidak memberatkan pundak *mukallaf* dan tidak menyuikarkannya.

3. *Asas Tadarruj* (bertahap-gradual)

Asas ini berarti pembinaan *syari'ah* berjalan setahap demi setahap, disesuaikan dengan tahapan perkembangan manusia.

4. Asas Kemaslahatan Manusia

Asas ini berarti *syari'ah* seiring dengan dan mereduksi sesuatu yang ada dilingkungannya.

5. Asas Keadilan Merata

Asas ini berarti *syari'ah* sama keadaannya bagi siapapun, tidak lebih-melebihi bagi yang satu terhadap yang lainnya.

6. Asas Estetika

Asas ini berarti *syari'ah* memperbolehkan bagi kita untuk mempergunakan/memperhatikan segala sesuatu yang indah.

7. Asas Menetapkan Hukum Berdasar '*Urf* yang Berkembang dalam Masyarakat

Syari'ah dalam penerapannya senantiasa memperhatikan adat/kebiasaan suatu masyarakat.

8. Asas *Syara* Menjadi *Dzatiyah* Islam

artinya hukum yang diturunkan secara *mujmal* memberikan lapangan yang luas kepada para filsuf untuk berijtihad dan guna memberikan bahan penyelidikan dan pemikiran yang bebas dan supaya *syari'ah* menjadi elastis sesuai dengan perkembangan peradaban manusia.

Beranjak dari prinsip-prinsip tersebut, Rachmat Djatnika mengungkapkan, dalam menghadapi problem yuridis yang muncul dalam *syari'ah*, harus bertitik tolak pada prinsip tauhid. Prinsip Tauhid merupakan setrum akidah *Islamiyah* yang melandasi seluruh aspek kehidupan termasuk aspek hukum. Prinsip lain sebagai penjabaran dari prinsip pokok tersebut adalah :

1. Prinsip masing-masing hamba berhubungan langsung dengan Allah;
2. Prinsip menghadapkan *khitab* pada akal;
3. Prinsip memagari *aqidah* dengan *akhlaq karimah*;

4. Prinsip menjadikan segala macam beban hukum demi kebaikan jiwa dan kesuciannya;
5. Prinsip keselarasan antara agama dengan dunia dalam masalah hukum;
6. Prinsip persamaan;
7. Prinsip menyerahkan masalah *ta'zir* kepada pertimbangan penguasa/hakim;
8. Prinsip toleransi;
9. Prinsip kemerdekaan;
10. Prinsip *ta'awun*.

Sedangkan Juhaya S. Praja berpendapat bahwa prinsip-prinsip pemikiran *islami* yang dapat dinyatakan sebagai landasan bagi pemikiran filsafat yang mempengaruhi pengembangan *syari'ah*, yang meliputi :

1. Prinsip *Tauhidullah*

Tauhid adalah prinsip umum *syari'ah*. Prinsip ini menyatakan bahwa semua manusia ada di bawah satu ketetapan yang sama, yaitu ketetapan tauhid yang dinyatakan dalam kalimat *la'ilaaha illa Allah* (Tidak ada Tuhan selain Allah), prinsip ini didasarkan pada Surat Ali Imran ayat 64.

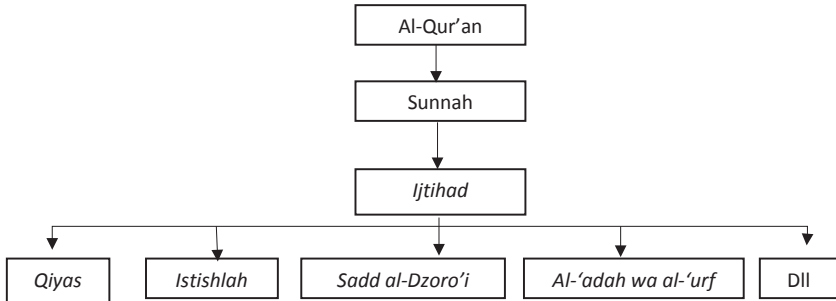
Prinsip ini bertitik tolak dari sebuah kaidah tentang filsafat ilmu yang menyatakan bahwa ilmu apapun memiliki dua sifat, *pertama*, ilmu yang bersifat objektif (*ilmun tabi'un infi'aliyyun*), yaitu apabila ilmu kita tentang sesuatu itu tidak memerlukan pengetahuan kita tentang adanya objek tersebut. Objek itu telah ada dengan sendirinya tanpa bergantung kepada ada dan tidak adanya pengetahuan kita tentangnya. Demikianlah Allah, keberadaan-Nya diketahui melalui ilmu yang bersifat objektif. Allah ada dengan sendiri-Nya. Keberadaan Allah tidak bergantung kepada ada dan tidak adanya pengetahuan tentang diri-Nya. Dia adalah *necessary being/wajibul wujud* dan Dia Maha Esa, objektifitas Tuhan menjadikannya Maha Pencipta, Maha Mengetahui dan memiliki sifat kemahaan dalam segala sesuatu. Termasuk Kemahatahuan-Nya untuk memilih

manusia sebagai utusannya. *Kedua*, ilmu yang bersifat Subjektif (*ilmun fi'liyyun matbu'un*) yaitu ilmu kita (manusia) tentang sesuatu yang bergantung kepada adanya pengetahuan manusia (subjek) tentang objek yang diketahuinya atau bergantung kepada pengetahuan subjek. Umpamanya, pengetahuan tentang perbuatan kita yang kita kehendaki bergantung kepada adanya perbuatan, sebagai subjek. Perbuatan kita itulah yang menyebabkan adanya pengetahuan itu. Pengetahuan kita tentang perbuatan Tuhan dan segala ciptaan-Nya adalah pengetahuan atau ilmu yang bersifat subjektif. Prinsip ini berakibat pada prinsip selanjutnya.

2. Prinsip *al-ruju ila al-qur'an wa al-sunnah* (Prinsip Kembali Kepada Al-Qur'an dan Sunnah)

Prinsip ini dibangun atas dasar teori fitrah yang menyatakan bahwa fitrah adalah potensi *inheren* dalam diri manusia sejak dilahirkan. Manusia sejak lahir memiliki daya-daya atau potensi (*al-quwwah*). Potensi *pertama*, *quwwat al-aqli* berfungsi untuk mengenal, mengesankan, dan mencintai Tuhan. Potensi *kedua* adalah *quwwat al-syahwah*, daya yang berfungsi untuk menginduksi objek-objek yang menyenangkan. Potensi *Ketiga*, adalah *quwwat al-gadlob* ialah daya yang berfungsi untuk mempertahankan diri dari segala gangguan. Untuk mengarungi kehidupan yang bahagia sejahtera, manusia tidak hanya dapat memenuhinya dengan fitrah yang *inheren* di dalam dirinya, melainkan ia masih memerlukan bantuan yang datang dari luar dirinya yang disebut sebagai *al-fitrah al-munazzalah* yakni wahyu. Wahyu di sini dalam arti Al-Qur'an dan Sunnah. Prinsip ini berakibat pada sumber kebenaran dan sumber hukum. Sumber kebenaran adalah wahyu dan akal.

Sistematikanya sebagai sebuah sumber *syari'ah* adalah sebagai berikut:



Sistematika tersebut di atas, kemudian dalam dunia *syari'ah* dikenal sebagaimana dijumpai dalam berbagai madzhabnya, prinsip kedua ini melahirkan prinsip ketiga.

2. Prinsip *Muwafaqat al-sharih al-manqul lisahih al-ma'qul*

Prinsip ini bermakna adanya persesuaian wahyu yang *shorih* dengan akal yang sah. Walaupun pada prinsipnya akal dan wahyu tidak dapat terpisahkan, namun dapat dibedakan. Karena itu, diperlukan ukuran-ukuran kesesuaian antara keduanya, sebagai batasan yang tegas. Batasannya ialah, wahyu yang jelas prosedur transmisinya pasti sesuai dengan penalaran akal yang sah. Dengan demikian, akal bukanlah dasar untuk menetapkan kebenaran wahyu, karena wahyu sudah benar dengan sendirinya (prinsip *Tauhidullah*). Wahyu tidak memerlukan pembenaran dari akal manusia, akal dapat memanfaatkan wahyu, wahyu yang kemudian menyempurnakan akal. Prinsip ini adalah landasan ideal pemikiran Islam. Prinsip ini kemudian melahirkan prinsip keempat tentang empirisasi pemikiran ideal.

3. Prinsip *Al-'adl; al-mizan; al-qisth; keadilan*.

Terminologi *al-'adl*, *al-mizan*, dan *al-qisth* dalam al-qur'an, diartikan dalam tradisi salaf sebagai moderasi atau keseimbangan antara kemestian ideal dan kenyataan aktual; kemestian yang harus dilaksanakan dengan kenyataan yang dihadapi manusia (*das sein* dan *das sollen*). *Al-Qisth* adalah keadilan dalam pengertian *ashiroth al-mustaqim* (jalan lurus agama), yakni keseimbangan

dan kesesuaian antara kata hati, ucapan dan perbuatan (betikan qalbu, ucapan lisan dan kenyataan/perbuatan). Term *al-'adl* adalah konsep abstrak; *al-qisth* sebagai praksis. Sementara *al-mizan* adalah timbangan yang serasi antara konsep dan praksisnya; antara idealisme dan empirisasi. Keadilan, moderasi dan keseimbangan inilah yang menentukan ukuran keadilan relatif yang melahirkan prinsip berikutnya.

4. Prinsip *Al-Haqiqah fi al-a'yan la'fi al-adzhan*.

Hakikat kebenaran itu terletak dalam alam empiris bukan alam pikiran (abstrak/ideal). Islam ditujukan sebagai rakmat bagi sekalian alam, ia dituntut menjadi petunjuk praktis dalam menghadapi dan menyelesaikan berbagai masalah yang nyata dalam kehidupan. Hakikat kebenaran Islam dapat diketahui oleh manusia dalam alam empiris. Islam mengakui kebenaran empiris yang diperoleh melalui fungsi-fungsi indrawi. Prinsip inilah yang membuka pelaksanaan syari'at Islam melalui *al-siyasah al-syar'iyah*. Kerena itu, Islam tidak mengajarkan sistem tertentu mengenai pembinaan pribadi, pembinaan sosial, ataupun sistem pemerintahan dan negara tertentu, melainkan ia mengajarkan prinsip-prinsipnya saja.

5. Prinsip *Inna ushuladdin wa furu'aha qad bayyanah al-Rasul*.

Sesungguhnya pokok-pokok agama dan cabang-cabangnya telah dijelaskan oleh Rosulullah Muhammad SAW. Prinsip ini menghendaki agar pengertian-pengertian agama yang telah jelas di zaman Rosulullah tidak perlu lagi akal untuk ikut serta menentukan lain. Sementara itu, jika tidak dijumpai pengertian ajaran agama secara tegas, rujukannya adalah kepada fitrah yang *inheren* dalam diri manusia. Dalam fitrah itu terdapat daya-daya korektif (*faculty of correcting errors*) yang dapat mengenal baik-buruk, dan benar salah dengan sendirinya.

Lebih lanjut Juhaya menjelaskan, bahwa dalam kajian *syari'ah* prinsip-prinsip di atas mewarnai bidang kajiannya, misalnya dalam bidang *mu'amalat*, dikenal asas *an-tarodlin* yakni suka sama suka yang tidak boleh bertentangan dengan prinsip tauhid. Apabila pernyataan suka sama

suka itu berlawanan dengan hukum Allah, maka batal dengan sendirinya. Dalam bidang hukum perkawinan, *fiqh munakahat*, mengenal asas *kaffah* yakni keserasian dua calon pengantin, yang merupakan penerapan dari prinsip *al-'adl*, *al-mizan* dan *al-qisth*. Sementara saksi, akad dan sebagainya merupakan penerapan dan prinsip-prinsip lainnya. Dalam hukum kewarisan dikenal istilah *ijbari*, artinya setiap orang muslim harus dipaksa melaksanakan aturan kewarisan berdasarkan *fari'idl* sebagai konsekuensi logis dari pengakuannya sebagai muslim.¹

2. Hubungan Agama (Islam) dan Negara

Persoalan mengenai hubungan agama dan Negara bagi kebanyakan Negara mungkin bukan lagi sesuatu yang layak untuk dipermasalahkan, terutama bagi Negara-negara barat dimana mereka sudah memisahkan dengan jelas antara urusan-urusan agama dan Negara, dimana Negara tidak lagi turut campur dalam permasalahan-permasalahan keagamaan, dalam arti lain, negara-negara tersebut merupakan negara yang menganut faham sekularisme.

Menurut para sosiolog teoetis, secara besar paradigma hubungan agama dan negara dibagi dalam tiga kelompok paradigma² :

1. Paradigma Integralistik.

Dalam paradigma integralistik ini, agama dan negara menyatu (*intergreted*). Wilayah agama meliputi politik atau negara. Negara merupakan lembaga politik dan keagamaan sekaligus. Karenanya, menurut paradigma ini, kepala negara merupakan pemegang kekuasaan agama dan kekuasaan politik. Pemerintahannya diselenggarakan atas dasar “kedaulatan Illahi” (*divine sovereignty*), karena pendukung paradigma ini meyakini bahwa kedaulatan berasal dan berada di “Tangan Tuhan”.

2. Paradigma Simbiotik

Relasi agama dan negara menurut paradigma ini, berhubungan

1 *Ibid.*

2 Saifuddin, *Relasi Agama dan Negara*, Makalah Diskusi dalam Law Studi Forum (LSF), pada 1 Juni 2008.

secara simbiotik, yakni sebuah hubungan yang bersifat timbal balik dan saling memerlukan. Dalam hal ini agama memerlukan negara, karena dengan negara, agama dapat berkembang. Sebaliknya, negara juga membutuhkan agama, karena dengan agama negara dapat berkembang dengan bimbingan etika dan moral-spiritual.

3. Paradigma Sekularistik

Paradigma ini mengajukan pemisahan (disparitas) agama dengan negara dan pemisahan negara dengan agama. Dalam konteks Islam, paradigma ini menolak pendasaran negara kepada Islam, atau paling tidak, menolak determinasi Islam pada bentuk tertentu dari negara.

Permasalahan hubungan agama dan negara di Indonesia merupakan suatu permasalahan yang selalu menjadi perdebatan hangat dalam konteks ketatanegaraan. Polemik yang terjadi, sudah barang tentu menunjukkan adanya suatu perbedaan pendapat dalam konteks hubungan agama dan negara, perbedaan ini mengakibatkan lahirnya ketegangan-ketegangan politik ideology, polemic tentang *secular state* memperlihatkan bahwa persoalan hubungan agama dan negara menjadi bagian kajian yang penting dengan didasarkan pada beberapa alasan ³:

Pertama, hubungan agama dan negara telah menjadi perdebatan panjang untuk menentukan batasan-batasan dalam hal apa negara dapat ikut campur dalam urusan agama. Hubungan agama dan negara ini memperlihatkan tingkat otonomi dan pengakuan agama sebagai hak asasi individual yang urusannya diserahkan pada lembaga-lembaga agama yang bebas dan otonom. Hubungan ini memperlihatkan tingkat otoritas individu dan kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk mengatur sendiri peribadatan sesuai dengan keyakinan masing-masing. Hal tersebut penting untuk dikaji dalam konteks keindonesiaan yang memiliki dasar-dasar berfikir yang berbeda dalam melihat peran dan fungsi negara dalam kehidupan public.

3 Armaidly Armawi, *Pemikiran Filosofis Hubungan Agama dan Negara di Indonesia*, Ringkasan Disertasi Program Doktor Ilmu Filsafat, Fakultas Filsafat, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2009. Hlm. 1

Kedua, perdebatan mengenai hubungan agama dan negara menjadi penting karena persoalan ini merupakan gejala masyarakat yang berakar dari permasalahan lahirnya gerakan sekularisasi dalam sejarah pemikiran Barat. Perdebatan mengenai hubungan agama dan negara juga melahirkan pemikiran atau teori yang dapat menerangkan hubungan agama dan Negara dalam pemikiran politik modern. Dalam konteks ke-Indonesia-an perdebatan ini juga mendapat perhatian yang sangat serius, terutama diawal pembentukan negara bangsa (*nation-state*) Indonesia oleh para pendiri Negara (*founding father*). Masalah ini sering mendapat perhatian, baik dikalangan politikus maupun intelektual, terutama dikalangan politikus dan intelektual Islam.

Ketiga, masalah kontekstualisasi tipe negara (*state type*), hal ini merupakan sesuatu yang penting dalam hal hubungan agama dan negara di Indonesia. Hal ini menjadi penting karena dalam sejarah pembentukan bangsa (*nation-state*), Indonesia merupakan negara dengan komposisi masyarakat paling majemuk di seluruh dunia.

Dalam konteks hubungan agama dan negara ini, Bernard Lewis menyatakan ⁴:

“persembahkan kepada kaisar apa-apa yang menjadi milik kaisar, dan kepada Tuhan apa-apa yang menjadi milik Tuhan. Tentunya ini adalah doktrin dan praktek Kristen, hal ini benar-benar asing bagi Islam. Tiga agama besar di Timur Tengah memiliki banyak perbedaan dalam hubungan mereka dengan Negara dan sikapnya terhadap kekuatan politik. Judaisme dipertalikan dengan agama pada saat-saat sekarang ini menimbulkan problem-problem yang sampai saat ini belum terpecahkan. Selama abad-abad pembentukan eksistensinya, Kristen terpisah dan bahkan antagonistic dengan Negara, dengannya baru di kemudian hari mereka menjadi terlibat. Sedangkan Islam – sejak dari masa-masa hidup pendirinya – adalah sebuah Negara, dan pertalian antara Negara dan Negara agama tertancap tanpa dapat terhapuskan di dalam

4 Bernard Lewis, Dalam Muhammad Thahir Azhary, *Op. Cit.* hlm. 53

ingatan dan kesadaran pengikut setianya, di dalam kitab suci, sejarah dan pengalamannya. Pendiri Kristen mati di tiang salib dan pengikut-pengikutnya bertahan dengan susah payah sebagai minoritas buronan selama berabad-abad, membentuk masyarakat mereka sendiri, hukum-hukum mereka sendiri di dalam suatu institusi yang dikenal dengan nama Gereja hingga, dengan masuk Kristennya Constaninus Kaisar Roma mulai terjadilah proses-proses yang sejalan antara Kristenisasi Roma dan Romanisasi Kristen.”

Tapi menariknya kemudian, di Indonesia, terutama di kalangan sarjana muslim, tidak semuanya memiliki kesamaan dengan Bernard Lewis dalam memandang hubungan antara agama dan negara ini. Seperti pendapat Nurcholis Madjid⁵ yang dalam pandangan Muhammad Thahir Azhary cenderung sekuler, karena memisahkan negara dari agama⁶. Bahkan dengan sedikit keras Thahir Azhary menyatakan bahwa pandangan Nurcholis tersebut berbeda dengan pendekatan Islam menurut Al-Qur'an dan Sunnah Rasul tentang konsep Negara dalam Islam⁷.

Nurcholis Madjid berpendapat bahwa ⁸:

“Dari tinjauan yang lebih prinsipiil, konsep “Negara Islam” adalah suatu distorsi hubungan proporsional

5 Pada tahun 1970 Nurcholis Madjid melontarkan ide tentang “Pembaharuan Pemikiran Islam”. Ide ini mendapatkan banyak kritik dan tanggapan yang bersifat berlawanan, diantaranya dari Abdul Kadir Djaelani, Ismail Hasan Meutareum dan Endang Saifuddin Anshari. Sebagai respon atas kritik-kritik itu, Nurcholis kembali mengulang idenya tersebut dengan judul “Sekali Lagi tentang Sekularisasi”. Lalu, pada tahun 1972, Nurcholis memberikan kuliah di Taman Ismail Marzuki, Jakarta dengan membawa tema “Menyegarkan Paham Keagamaan di Kalangan Umat Islam Indonesia”. Keke-liruan mendasar dari Nurcholis Madjid menurut H. M. Rasjidi adalah pemahaman Nurcholis tentang “sekularisasi”. Dimana Nurcholis menghubungkan sekularisasi dengan Tauhid, sehingga timbul kesan seolah-olah Islam memerintahkan sekularisasi dalam arti Tauhid. Lihat H. M. Rasjidi, *Koreksi Terhadap Nurcholis Majid tentang Sekularisasi*, Bulan Bintang, Jakarta, 1972. Lihat juga Muhammad Thahir Azhary, *Negara Hukum : Studi Tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010,, footnote nomor 68. Hlm. 50.

6 *Ibid.*

7 *Ibid.*

8 H. M. Rasjidi, *Op. Cit.* hlm. 55 dan 109

antara agama dan negara. Negara adalah salah satu segi kehidupan duniawi yang dimensinya adalah rasional dan kolektif, sedangkan agama adalah aspek kehidupan yang dimensinya adalah spiritual dan pribadi”

Nurcholis Madjid lebih lanjut juga menyatakan bahwa ⁹:

“memang antara agama dan negara tidak dapat dipisahkan, yaitu melalui individu warga negara terhadap pertalian tak terpisahkan antara motivasi atau sikap batin bernegara dan kegiatan atau sikap lahir bernegara. Namun diantara keduanya tetap harus dibedakan dalam dimensi dan cara pendekatannya. Karena suatu negara tidak mungkin menempuh dimensi spiritual guna mengurus dan mengawasi sikap batin warga negara, maka tak mungkin pula memberikan predikat keagamaan dan negara tersebut.”

Pendapat yang hampir sama dengan pandangan Nurcholis Madjid disampaikan oleh Mohammad Sjafa’at Mintaredja yang menyatakan bahwa¹⁰, “*there is somewhat (rather) disestablishment/separation/parting between religion an state in the Islam*”. Mintaredja mendasarkan pendapatnya pada sebuah hadits yang berarti “kamu lebih mengerti tentang urusan duniamu/keduniwianmu”¹¹. Meskipun memang, sepanjang yang penulis ketahui terlepas dari urusan *Shohih* atau *dhoif*, hadits tersebut merupakan hadits yang dikeluarkan oleh Nabi Muhammad SAW ketika beliau menegur seseorang yang melakukan penyilangan terhadap pohon kurma, dan apabila dikaitkan dengan permasalahan ketetaneagaan dalam pandangan penulis juga jelas kurang relevan.

Pandangan lain, yang hampir sama dengan pemikiran Bernard Lewis di atas, disampaikan oleh Mohammad Hatta, salah satu proklamator kemerdekaan Indonesia, dengan mendasarkan kepada Pancasila, dimana Moh. Hatta menyatakan bahwa Sila Ketuhanan Yang Maha Esa menjadi

9 Muhammad Thahir Azhary, *Op. Cit.* hlm. 52.

10 *Ibid*, hlm. 57

11 *Antum ‘alamu bi umuuri dunyaakum*

dasar yang memimpin sila-sila yang lain, pendapat ini dalam tafsir yang disampaikan oleh Syafi'i Ma'arif, yang mendasarkan tafsirnya dengan sudut pandang Islam, maka sila Ketuhanan Yang Maha Esa tiada lain identik dengan prinsip ketauhidan yang berhubungan secara organik dengan prinsip-prinsip keadilan, persamaan, kebebasan, persaudaraan, dan musyawarah¹².

3. Hukum Islam Sebagai Sumber Empat Pilar Majelis Permusyawaratan Rakyat

Indonesia, sebagai sebuah negara yang memiliki kemajemukan yang sangat besar, terdiri dari berbagai macam suku bangsa, bahasa, dan juga agama, tentu memerlukan sebuah konsepsi, kemauan dan kemampuan yang kuat untuk menopang kebesaran, keluasan dan kemajemukan ke indonesiaan.¹³ Konsepsi bernegara dan berbangsa Indonesia pun dirumuskan dalam beberapa hal, yakni Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhineka Tunggal Ika.

Dengan semangat Gotong Royong, konsepsi tentang dasar negara dirumuskan dengan merangkum 5 (lima) dasar prinsip utama (sila) yang menyatukan dan menjadi haluan keindonesiaan, yang dikenal sebagai Pancasila¹⁴, yang terdiri dari: 1) Ketuhanan Yang Maha Esa; 2) Kemanusiaan yang adil dan beradab; 3) Persatuan Indonesia; 4) Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan; 5) Keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia. Pancasila sebagai ideologi dan dasar negara harus menjadi jiwa yang menginspirasi seluruh pengaturan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Nilai-nilai Pancasila baik sebagai ideologi dan dasar negara sampai hari ini tetap kokoh menjadi landasan dalam bernegara.¹⁵

Meskipun memang dalam lintasan sejarah, keberadaan Pancasila,

12 Ahmad Syafi'i Ma'arif, *Islam dan Masalah Kenegaraan : Studi tentang Percaturan Dalam Konstituante*, LP3ES, Jakarta, 1985. Hlm. 152.

13 Tim Kerja Sosialisasi MPR RI, *Loc. Cit.* hlm 1

14 *Ibid.*

15 *Ibid.* hlm. 6

terutama penerapannya sebagai asas tunggal tidak selalu mendapat penerimaan secara utuh. Salah satu sumber penolakan adalah anggapan bahwasannya Pancasila bertentangan dengan nilai-nilai Islam, terkait hal tersebut, kelompok yang menolak, seperti yang disampaikan oleh Deliar Noer, salah seorang sejarawan dari kalangan modernis, menyatakan bahwa sulit bagi PPP untuk menerima Pancasila sebagai asas tunggal, bila diterima, maka sama saja dengan mengakui ¹⁶:

1. Bahwa dalam Islam ada pemisahan antara agama dan politik, dan dengan demikian ia menempatkan Islam sama dengan perkembangan kedudukan agama-agama lain dalam hubungannya dengan politik;
2. Bahwa agama, khususnya Islam, seakan-akan tidak sesuai dengan tuntutan zaman, sekurang-kurangnya dalam bidang politik;
3. Bahwa Islam seakan-akan pernah menimbulkan kekacauan pada waktu yang lalu, sekurang-kurangnya bertolak belakang –ataupun paling sedikit tidak bersesuaian- dengan Pancasila dalam bidang politik;
4. (Dalam rangka sinyalemen Presiden dalam pidato kenegaraannya itu), bahwa kekacauan (atau kebringasan) pada masa kampanye pemilihan umum yang lalu memang disebabkan oleh asas PPP yang masih mempergunakan Islam di samping Pancasila.

Pendapat berbeda dikemukakan oleh Nahdlatul Ulama memberikan pandangan bahwa Pancasila sesuai dengan nilai-nilai Islam, dalam Musyawarah Nasional Alim ‘Ulama pada 21 Desember 1983 di Situbondo, menyatakan bahwa ¹⁷:

1. Pancasila sebagai dasar dan falsafah Negara Republik Indonesia bukanlah agama, tidak dapat menggantikan agama dan tidak dapat dipergunakan untuk menggantikan kedudukan agama;

¹⁶ Andree Feillard, *NU vis a vis Negara*, LKiS, Yogyakarta, 1999., hlm. 216

¹⁷ Nu.or.id (*online*), diakses pada 11 Agustus 2009

2. Sila “Ketuhanan Yang Maha Esa” sebagai dasar Negara Republik Indonesia menurut pasal 29 ayat 1 Undang Undang Dasar (UUD) 1945, yang menjiwai sila yang lain, mencerminkan tauhid menurut pengertian keimanan dalam Islam;
3. Bagi Nahdlatul Ulama (NU) Islam adalah *aqidah* dan syariah, meliputi aspek hubungan manusia dengan Allah dan hubungan antara manusia;
4. Penerimaan dan pengamalan Pancasila merupakan perwujudan dari upaya umat Islam Indonesia untuk menjalankan syariat agamanya;
5. Sebagai kondisi dari sikap di atas, NU berkewajiban mengamankan pengertian yang benar tentang Pancasila dan pengamalannya yang murni dan konsekwen oleh semua pihak.

Dasar pertimbangan NU sehingga menerima Pancasila sebagai asas tunggal adalah sebagai berikut¹⁸:

Pertama, konsep fitrah, bahwa NU memiliki pendirian, bahwa Islam adalah agama yang *fitri*, yang bersifat menyempurnakan segala kebaikan yang sudah dimiliki oleh manusia. Fahaman yang dianut oleh NU bersifat menyempurnakan nilai-nilai baik yang sudah ada, dan tidak bertujuan untuk menghapuskan nilai-nilai tersebut.

Kedua, konsep ketuhanan, yaitu negara berdasar atas ketuhanan Yang Maha Esa, mencerminkan pandangan Islam tentang keesaan Allah yang dikenal pula dengan *ketauhidan*. Pancasila adalah falsafah bangsa, sedangkan agama adalah wahyu, dan sila-sila dalam Pancasila tidaklah bertentangan dengan Islam.

Ketiga, kaidah yang mendahulukan upaya menghindari bahaya atau kerusuhan daripada melaksanakan kemaslahatan yang mengandung

18 Kang Young Soon, *ntara Tradisi dan Konflik : Kepolitikan Nahdlatul „Ulama*, Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta, 2008, hlm. 138. lihat juga hasil-hasil Muktamar NU ke-27 di Situbondo, hlm. 101.

resiko lebih besar, ini didasarkan pada kaidah *fiqhiyah: Dar'ul mafasid muqoddamun 'ala jalbi al-mashalih* (menghindarakan kerusakan (*mudharat*) lebih diutamakan daripada meraih kebaikan (*maslahat*)). NU mempertimbangkan resiko yang paling kecil meskipun perangkat-perangkat kenegaraan itu belum memenuhi kualifikasi yang diinginkan oleh NU untuk mewujudkan cita-cita politik sebuah negara yang secara utuh berdasarkan Islam, tapi bagaimanapun perangkat kenegaraan itu mutlak diperlukan bagi terwujudnya kekuasaan pemerintahan dan kenegaraan yang efektif untuk menjamin kelangsungan hidup bernegara. NU tidak memisahkan antara agama dengan politik, atau agama dengan masyarakat, tetapi membedakan mana bidang yang berguna ditanggapi dan mana yang tidak berguna. Mana yang harus diterima dan mana yang harus ditolak demi tujuan agama. Penerimaan dan pengamalan Pancasila merupakan sebuah upaya perwujudan dari upaya Islam Indonesia untuk menjalankan *syari'at*-nya.

*Keempat*¹⁹, Pancasila merupakan sebuah kesepakatan (*mitsaq*) kebangsaan antara ummat Islam dan golongan lain dari masyarakat Indonesia untuk mendirikan sebuah negara yang berdaulat. Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang berdasarkan kepada Pancasila, bagi NU adalah sebuah upaya final bangsa Indonesia sebagai perantara (*wasilah*) untuk merealisasikan nilai-nilai Islam dalam pola hidup berbangsa dan bernegara. Sebagaimana telah disepakatinya sebuah *mitsaq*, maka sebagai golongan *Ulul Albab*, NU tidak diperkenankan melanggarnya sebagaimana telah diajarkan dalam Al-Qur'an bahwasannya hanya *Ulul Albab* yang dapat mengambil pelajaran. Seperti tertulis dalam Al-Qur'an :

“maka apakah orang yang mengetahui bahwa apa yang diturunkan oleh Tuhan kepadamu adalah kebenaran, sama dengan orang yang buta ? Hanya orang yang berakal saja yang dapat mengambil pelajaran. Yaitu orang yang memenuhi janji Allah dan tidak melanggar perjanjian (QS. Al-Ra'du : 19-20)”

Sejumlah 'Ulama NU juga memperkuat alasan mendukung Pancasila dengan dasar Al-Qur'an. KH. Achmad Siddiq merujuk kepada

19 Ahmad Yani Anshori, *Op. Cit.* hlm. 178.

Al-Qur'an surat Ali Imran ayat 64 yang artinya kurang lebih:

“Katakanlah (Muhammad) : “wahai Ahli Kitab !, marilah (kita) menuju kepada suatu kalimat (pegangan) yang sama antara kami dan kamu, bahwa kita tidak menyembah selain Allah dan kita tidak mempersekutukan-Nya dengan sesuatu pun, dan bahwa kita tidak menjadikan satu sama lain tuhan-tuhan selain Allah”. Jika mereka berpaling maka katakanlah (kepada mereka), “saksikanlah, bahwa kami adalah orang-orang yang berserah diri (kepada Allah)”.
(QS. Ali Imron 3:64)

KH. Achmad Siddiq memandang Pancasila sebagai “*kalimat in sawa'in*” yang menyatukan seluruh komponen bangsa Indonesia²⁰. Beliau membuat *pengqiyasan* bahwa Pancasila yang telah digunakan sebagai asas dan ideologi nasional selama lebih dari empat puluhan tahun ibarat buah yang telah dimakan tiap hari oleh ummat Islam. Oleh karena itu, pertanyaan apakah buah tersebut halal atau haram untuk dimakan adalah sebuah pertanyaan yang aneh dan tidak logis. Ormas Islam yang mempertanyakan apakah Pancasila dapat diterima sebagai asas tunggal atau tidak adalah merupakan pertanyaan yang salah dan tidak relevan tetapi juga *a-historis*²¹. Selain itu, KH. Achmad Siddiq juga telah meyakinkan mendapatkan jaminan dari pihak pemerintah, bahwasannya Pancasila tidak akan menjadi sebuah agama baru, pemerintah hanya ingin mewariskan sebuah negara yang kuat dan bersatu bagi generasi muda²².

Dalam sistem hukum Indonesia, Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum materiil yang dibuat oleh negara, hal ini dapat kita lihat dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang kemudian dalam pasal 7 Undang-Undang yang sama di jelaskan secara jelas mengenai hierarki peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia, yang keberadaannya dijiwai oleh nilai-nilai Pancasila. Meskipun, memang harus diakui bahwa

20 Achmad Siddiq, *Islam, Pancasila dan Ukhuwah Islamiyyah*, Lajnah Ta'lif wa Al-Nasr PBNU, Jakarta, 1985, hlm. 15.

21 Ahmad Yani Anshori, *Op. Cit.*, hlm. 180. lihat juga Munawir Sjadzali, *Asas Pancasila*, hlm. 1

22 Andree Feillard, *Op. Cit*, hlm. 221.

secara praktek, hukum selalu dipengaruhi oleh unsur-unsur agama, seperti yang dikemukakan oleh Friedrich Julius Stahl yang berpendapat bahwa hukum juga memperoleh kekuatan mengikat dari ordonansi Ketuhanan yang menjadi sandaran Negara, lebih lanjut Stahl menyatakan bahwa sekalipun hukum adalah produk manusia, tetapi hukum digunakan untuk membantu mempertahankan tertib dunia Ketuhanan²³. Dalam pandangan yang hampir sama dengan Friedrich Julius Stahl, namun dalam lingkup yang lebih sempit yakni ke-Indonesia-an, Rahmat Rosyadi dan Rais Ahmad²⁴ memberikan pendapat bahwasannya dalam sistem hukum Indonesia dikenal beberapa sumber hukum nasional, yakni sumber hukum adat, *syari'ah* Islam, dan hukum barat. Ketiga sumber hukum tersebut selalu berlomba untuk menjadi hukum nasional. Pada masa kolonial Belanda, hukum barat menjadi sumber utama dan pertama diterapkan, berikutnya hukum adat. *Syari'ah* baru dapat diberlakukan apabila sudah diserap ke dalam hukum adat atau sebagai adat setempat²⁵.

Penggunaan agama, terutama Islam sebagai sebuah sumber hukum bagi peraturan perundang-undangan di Indonesia bukanlah tanpa masalah, permasalahan utama yang paling sering terjadi adalah tidak bisanya peraturan tersebut berlaku menyeluruh secara nasional, hal ini salah satunya didasari pada sebuah kondisi dimana ada keberagaman agama di Indonesia, dan tidak ada satupun yang diakui sebagai agama nasional dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ini diperkuat dengan penelitian yang dilakukan oleh United State Commission on International Religious Freedom, dalam penelitian tersebut, Indonesia dinyatakan sebagai sebuah negara yang tidak memiliki kejelasan dalam konstitusinya, apakah menjadi sebuah negara sekuler, negara agama, ataupun negara yang mengakui sebuah agama tertentu sebagai agama nasional, dalam penelitian ini disebutkan²⁶ :

“...*finally, the 11 remaining predominantly*

23 Dalam Muhammad Thahir Azhary, *Op. Cit*, hlm. 59-60.

24 A. Rahmat Rosyadi dan Rais Ahmad, *Op. Cit*, hlm. 9

25 *Ibid*.

26 United States Commission on International Religious Freedom, *The Religion-State Relationship and the Right to Freedom of Religion or Belief: A Comparative Textual Analysis of the Constitution of Predominantly Muslim Countries*, US. Commission On International Religious Freedom, Washington DC, 2005, hlm. 6.

Muslims countries have not made any constitutional declaration concerning the Islamic or secular nature of the state, and have not made Islam the official state religion. This group countries which includes Indonesia, the world's largest Muslims country, account over 250 million Muslims”

Meskipun sebenarnya, jika kita cermati lebih lanjut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 29 ayat (1), Indonesia mengakui keberadaan konsepsi ke-Tuhan-an sebagai dasar negara. Konsepsi ke-Tuhan-an seringkali terikat dalam konsepsi agama, karena dimanapun, keberadaan Tuhan selalu disertai dengan keberadaan agama, ajaran Tuhan termaktub secara keseluruhan dalam agama-agama yang kemudian meyakini keberadaan Tuhan tersebut sebagai Tuhan. Seperti Islam, yang meyakini secara mendalam bahwasannya Tuhan umat Islam adalah Allah SWT, lalu agama lain semisal Kristen yang mengakui dan mempercayai konsepsi trinitas yang berujung tetap pada suatu kesatuan ke-Tuhan-an yakni Tuhan Bapa, Jesus, dan Roh Kudus, serta beberapa agama lain yang mengakui Tuhan-Tuhan lain yang diyakini keberadaannya oleh pengikutnya dan dilaksanakan dalam sebuah bentuk keyakinan terhadap agama yang bermula dari keyakinan akan Ketuhanan dan Tuhan yang disembah oleh pengikut agama tersebut.

Pengakuan akan keberadaan Tuhan sebagai dasar negara dalam UUD ini, apakah kemudian dapat menjadi sebuah dasar bahwa penggunaan sebuah hukum dari agama tertentu sebagai sumber hukum nasional dapat diperkenankan ? Apakah kemudian pengakuan terhadap eksistensi ke-Tuhan-an juga merupakan sebuah pengakuan terhadap ekstintensi agama sebagai tempat dimana ajaran ke-Tuhan-an tersebut termuat ? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, pendapat Hazairin dapat menjadi sebuah penjabar yang menarik, menurut penafsiran Hazairin²⁷ terhadap Pasal 29 ayat (1) UUD NRI 1945, *syari'ah* merupakan sumber pembentukan hukum nasional di Indonesia, lebih lanjut Hazairin²⁸ menyatakan, di dalam negara Republik Indonesia tidak dibenarkan terjadinya pemberlakuan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan *Syari'ah* Islam bagi umat

²⁷ Dalam M. Sularno, *Syari'at Islam dan Upaya Pembentukan Hukum Positif di Indonesia*, Al-Mawarid Edisi XVI Tahun 2006. Hlm. 211-212.

²⁸ *Ibid.*

Islam, demikian juga bagi umat-umat agama lain, peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan hukum agama-agama yang berlaku di Indonesia bagi umat masing-masing agama yang bersangkutan. Selain itu, dalam Ketetapan MPR RI No. IV/MPR-RI/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, juga menetapkan bahwa *syari'ah* Islam, hukum adat, dan hukum barat adalah sumber pembentukan hukum nasional.

“menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum Adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui legislasi.”²⁹

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai dasar hukum, merupakan kesepakatan umum (*consensus*) warga negara mengenai norma dasar (*grundnorm*) dan aturan dasar (*grundgesetze*) dalam kehidupan bernegara. Kesepakatan ini utamanya menyangkut tujuan dan cita-cita bersama, *the rule of law* sebagai landasan penyelenggaraan negara, serta bentuk institusi dan prosedur ketatanegaraan. Berdasarkan Undang-Undang Dasar ini, Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Negara juga menganut sistem konstitusional, dengan Pemerintah berdasarkan konstitusi (hukum dasar), dan tidak bersifat absolut (kekuasaan yang tidak terbatas). Undang-Undang Dasar menjadi pedoman bagi pelaksanaan “demokrasi konstitusional” (*constitutional democracy*), yakni praktik demokrasi yang tujuan ideologis dan teleologisnya adalah pembentukan dan pemenuhan konstitusi.³⁰

Konsepsi tentang bentuk Negara Indonesia menganut bentuk negara kesatuan yang menjunjung tinggi otonomi dan kekhususan daerah sesuai dengan budaya dan adat istiadatnya. Bentuk negara yang oleh sebagian besar pendiri bangsa dipercaya bisa menjamin persatuan yang kuat bagi negara kepulauan Indonesia adalah Negara Kesatuan (*unitary*). *Politik*

29 Bab IV, Arah Kebijakan, A. Hukum, butir 2 Tap MPR Nomor IV/MPR-RI/1999 tentang GBHN

30 *Ibid*, hlm. 4.

divide et impera (politik pecah belah) yang dikembangkan oleh kolonial memperkuat keyakinan bahwa hanya dalam persatuan yang bulat-mutlak, yang menjadikan perbedaan sebagai kekuatan, yang membuat Indonesia bisa merdeka. Semangat persatuan yang bulat-mutlak itu dirasa lebih cocok diwadahi dalam bentuk negara kesatuan. Selain itu, pengalaman traumatis pembentukan negara federal sebagai warisan kolonial, disertai kesulitan secara teknis untuk membentuk negara bagian dalam rancangan negara federal Indonesia, kian memperkuat dukungan pada bentuk negara kesatuan.³¹

Menurut Mu'adil Faizin, secara filsafat, akar ketidakstabilan Indonesia berupa ideology harapannya dapat diselesaikan dengan bingkai kesepakatan ide.³² Lebih lanjut, Dharma Setyawan dan Mu'adil Faizin menyatakan bahwa negara dengan bentuk NKRI adalah ide tentang konsep umat yang diyakini dapat mewujudkan kemaslahatan dan menolak kemudharatan, begitu juga dengan Pancasila, demokrasi dan sistem pemerintahan presidensial. Barangkali, jika perdebatan mengenai dasar negara tidak segera diselesaikan dengan pertemuan ide Pancasila, kemerdekaan Indonesia akan tertunda atau bahkan lebih dipersulit lagi. Selanjutnya, jika jalan politik tidak menggunakan demokrasi, pertikaian antar kelompok bisa jadi akan menggerus nusantara.³³

Konsepsi tentang semboyan negara dirumuskan dalam “Bhineka Tunggal Ika”, meskipun berbeda-beda, tetap satu jua (unity in diversity, diversity in unity). Disatu sisi, ada wawasan “ke-eka-an” yang berusaha mencari titik-temu dari segala kebhinnekaan yang terkristalisasi dalam dasar negara (Pancasila), Undang-Undang Dasar dan segala turunan perundang-undangannya, negara persatuan, bahasa persatuan, dan simbol-simbol kenegaraan lainnya. Di sisi lain, ada wawasan kebhinnekaan yang menerima dan memberi ruang hidup bagi aneka perbedaan, seperti aneka agama/keyakinan, budaya dan bahasa daerah, serta unit-unit politik tertentu sebagai warisan tradisi budaya.³⁴

31 *Ibid*, hlm 4-5

32 Dalam Dharma Setyawan dan Mu'adil Faizin, *Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) Dalam Tinjauan Maqasid Syari'ah*, Jurnal Nizham, Volume 06 Nomor 01, 2018.

33 *Ibid*.

34 *Ibid*.

Bhineka Tunggal Ika, selalu terkait dengan Pancasila, jika Pancasila menjadi pijakan nasionalisme Indonesia yang bersifat inklusif, humanis, dan mengutamakan keadilan, maka semua hal tersebut, harus tetap berada dalam bingkai bhineka tunggal ika. Pancasila dicitakan sebagai dasar suatu negara yang modern. Secara substansial Pancasila merupakan *religiously friendly ideology* sekaligus bersifat *deconfessional ideolog*. Dalam kehidupan berbangsa, masyarakat berlomba-lomba mengaktualisasikan agama dalam dimensi kesalehan sosial. Kebhinekaan dan toleransi bukanlah hal baru dalam Islam. 10 abad sebelum lahirnya The Toleration Act di Eropa pada tahun 1689 Islam telah lebih dulu mengaplikasikan toleransi terhadap perbedaan. Bukti otentik mengenai hal tersebut dapat dilihat dalam piagam Madinah yang menyatakan bahwa semua golongan agama dan suku yang berada di Madinah mempunyai hak, perlakuan dan kewajiban yang sama, tanpa harus memaksakan kehendak kepada golongan lain baik dari segi keagamaan maupun sosial. Pengakuan persamaan hak tersebut tidak lepas dari teks yang mendasari Rasulullah dalam menyikapi sebuah perbedaan.

Dalam konteks kesukuan dan kebangsaan, Islam sangat mengakui keberagaman tersebut, bahkan melalui surah Al-Hujurāt:13 Allah menyampaikan secara jelas bahwa manusia diciptakan berbangsa-bangsa dan bersuku-suku agar saling mengenal, yang dalam tafsir Ibnu Katsir dijelaskan bahwa Syu'ūb berarti orang non-Arab, dan Qabāil adalah orang Arab. Pendapat yang hampir sama juga dikemukakan oleh Imam At-Thabari dalam tafsirnya yang mengatakan bahwa Syu'ūb ditafsirkan sebagai keturunan jauh (*nasaban ba'īdan*) dan Qabāil adalah keturunan yang dekat (*nasaban qarīban*).³⁵ Keberagaman merupakan sunnatullah yang tidak bisa dirubah, bagi seorang muslim hal ini menjadi ujian atas apa yang telah diberikan Allah

C. PENUTUP

Pada akhirnya bisa kita lihat, bahwasannya memang nilai-nilai empat pilar MPR RI tidaklah bertentangan dengan nilai-nilai *Syari'ah Islam*, sehingga permasalahan tentang hubungan antara agama dan negara seharusnya telah selesai. Meskipun memang tidak seluruhnya lahir dari

³⁵ Abu Ja'far at-Thabari dalam Choirul Anwar, *Islam dan Kebhinekaan di Indonesia: Peran Agama dalam Merawat Perbedaan*, Jurnal Zawiyah, Volume 4, 2018.

falsafah Islam, namun di dalamnya terkandung nilai-nilai Islam, dan tidak bertentangan dengan nilai-nilai keislaman.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- A. Rahmat Rosyadi dan Rais Ahmad, 2006, *Formalisasi Syariat Islam dalam Perspektif Tata Hukum Indonesia*, Ghalia Indonesia, Bogor.
- Abdul Shomad, 2012, *Syari'ah: Penormaam Prinsip Syari'ah Dalam Hukum Indonesia*, Kencana, Jakarta.
- Achmad Siddiq, 1985, *Islam, Pancasila dan Ukhuwah Islamiyyah*, Lajnah Ta'lif wa Al-Nasr PBNU, Jakarta.
- Abu Zahrah, 1994, *Ushul Fiqh*, Pustaka Firdaus, Jakarta.
- Ahmad Syafi'i Ma'arif, 1985, *Islam dan Masalah Kenegaraan : Studi tentang Percaturan Dalam Konstituante*, LP3ES, Jakarta.
- Ahmad Yani Anshori, 2008, *Tafsir Negara Islam, Dalam Dialog Kebangsaan di Indonesia*, Siyasat Press, Yogyakarta.
- Andree Feillard, 1999, *NU vis a vis Negara*, LKiS, Yogyakarta.
- Arif Sidarta, 1996, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Hasbi Ash-Shiddiqie, 1993, *Falsafah Hukum Islam*, Bulan Bintang, Jakarta.
- Henry Campbell Black, 1990, *Black's Law Dictionary*, Sixth Edition, Wet Publishing, St. Paul. MN.
- Juhaya S. Praja, 1995, *Filsafat Hukum Islam*, LPPM Unisba, Bandung.
- Kang Young Soon, 2008, *Antara Tradisi dan Konflik : Kepolitikan Nahdlatul Ulama*, Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta, 2008
- Rachmat Djatnika, 1991, *Hukum Islam di Indonesia, Perkembangan dan Pembentukan*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Satjipto Rahardjo, 1986, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung.

Sjaichul Hadi Permono, 2005, *Formula Zakat, Menuju Kesejahteraan Sosial*, Aulioa, Surabaya.

Suryadi, 1980, *Kamus Baru Bahasa Indonesia*, Usaha Nasional, Surabaya.

Tim Kerja Sosialisasi MPR RI, 2012, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2012.

Yusuf Qardhawi, 1993, *Malamih Al-Mujtama' AL-Muslim Alladzi Nansyuduhu*, Maktabah Wahbah, Kairo.

Makalah/Jurnal/Artikel/Karya Tulis

Armaidly Armawi, 2009, *Pemikiran Filosofis Hubungan Agama dan Negara di Indonesia*, Ringkasan Disertasi Program Doktor Ilmu Filsafat, Fakultas Filsafat, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Choirul Anwar, *Islam dan Kebhinekaan di Indonesia: Peran Agama dalam Merawat Perbedaan*, Jurnal Zawiyah, Volume 4, 2018.

Dharma Setyawan dan Mu'adil Faizin, *Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) Dalam Tinjauan Maqasid Syari'ah*, Jurnal Nizham, Volume 06 Nomor 01, 2018.

Saifuddien, *Relasi Agama dan Negara*, Makalah Diskusi dalam Law Studi Forum (LSF), pada 1 Juni 2008.

MENATA ULANG KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Oleh: Catur Wido Haruni S.H, M.H
widoharuni07@yahoo.com

ABSTRAK

Perubahan UUD 1945 membawa perubahan luar biasa pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Perubahan UUD 1945 terjadi perubahan pula pada struktur parlemen. Tulisan I mengkaji menata ulang kedudukan dan kewenangan MPR kedepan. Kedudukan MPR sebelum perubahan UUD sebagai lembaga tertinggi Negara dan kewenangan MPR sangat dominan dalam struktur tatanegara Indonesia, yaitu sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, setelah perubahan UUD 1945 mengalami perubahan yang sangat mendasar. Susunan keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri dari anggota DPR mencerminkan prinsip perwakilan politik (political representation) dan anggota DPD mencerminkan prinsip perwakilan daerah (regional representatif). Fungsi MPR mengalami perubahan mendasar Majelis ini tidak lagi berfungsi sebagai 'supreme body' yang memiliki kewenangan tertinggi dan tanpa control, karena itu kewenangannya mengalami perubahan mendasar. Meskipun MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi lagi, tetapi jika dianalisa sebenarnya MPR masih memiliki kewenangan luar biasa dan patut dibanggakan oleh MPR, sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 UUDNRI Tahun 1945. MPR adalah lembaga yang utama, istimewa dan strategis karena secara fungsional kewenangan dimiliki MPR terkait dengan hal-hal yang fundamental dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Majelis Permusyawaratan Rakyat masih dipahami sebagai lembaga Negara tertinggi atau pemegang kekuasaan tertinggi dengan kewenangan yang dimiliki mengubah dan menetapkan UUD. Sebagaimana kita memahami UUD sebagai konstitusi Negara (Ground Norma) norma tertinggi Negara atau sumber hukum tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan berneegara. MPR

perlu dipertimbangkan untuk mempunyai kewenangan menyusun program perencanaan pembangunan nasional model GBHN yang disesuaikan dengan sistem presidensial dan alam demokrasi. Sebagai bentuk penyempurnaan sistem ketatanegaraan pasca perubahan UUD 1945, menata ulang kewenangan MPR seyogyanya dilaksanakan dan tetap dalam koridor kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar.

Kata Kunci: *Menata Ulang, Kedudukan, Kewenangan, Majelis Permusyawaratan Rakyat*

ABSTRACT

Changes to the 1945 Constitution brought extraordinary changes to the Indonesian constitutional system. Amendments to the 1945 Constitution also changed the structure of the parliament.. This paper discusses reorganize the position and authority of the MPR going forward. The existence of the MPR before the amendment of the Constitution as the highest state institution and the position of the MPR was very dominant in the structure of the Indonesian constitution, namely as the full implementer of people's sovereignty, had undergone a very fundamental change. The membership composition of the People's Consultative Assembly consists of members of the DPR reflecting the principle of political representation and DPD members reflect the principle of regional representation. The function of the MPR underwent a fundamental change. This Assembly no longer functions as a 'supreme body' which has the highest authority and no control, therefore its authority undergoes a fundamental change. Even though the MPR is no longer the highest institution, but if it is analyzed, it actually still has extraordinary authority and should be proud of by the MPR, as stated in Article 3 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The MPR is the main, special and strategic institution because functionally the authority is owned MPR is the highest related to fundamental matters in the life of the nation and state. In the perspective of the People's Consultative Assembly it is still understood as the highest state institution or the highest authority holder with the authority which has the right to change and determine the Constitution. As we understand

the Constitution as the State Constitution (Ground Norm) the highest norm of the State or the highest source of law in the administration of the State and government. MPR should be considered to have the authority to draw up a program of national development planning guidelines models that are tailored to a presidential system and democracy. As a form of perfecting the constitutional the constitutional system after the 1945 changes, rearranging the authority of the Assembly should be carried out and keep it within the hands of the people's sovereignty and implemented based on the Constitution.

Keywords: *Reorganize, Position, Authority, The People's Consultative Assembly*

A. Pendahuluan

Perubahan UUD membawa dampak yang sangat luar biasa terhadap struktur dan wewenang lembaga negara. Pada satu sisi ada lembaga negara mendapat tambahan kewenangan yang cukup signifikan dalam konstitusi, contohnya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Disisi lain, ada lembaga negara mengalami pengurangan kewenangan jika dibandingkan sebelum perubahan UUD 1945, seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Disamping itu ada lembaga negara yang dihilangkan karena dinilai tidak relevan lagi untuk penyelenggaraan negara kedepan, contohnya Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Jadi lembaga perwakilan rakyat sebagai lembaga yang paling banyak mengalami perubahan penataannya.

Sebelum perubahan UUD 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia mengenal Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga Negara tertinggi. Dibawahnya terdapat lima lembaga negara yang berkedudukan sebagai lembaga tinggi termasuk DPR. Dalam kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, MPR pemegang kekuasaan negara tertinggi (*die gezamtestaatgewald liege allein bei der Majelis*), karena lembaga ini merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgaan des willens des staatsvolkes*)¹

1 Saldi Isra, 2004, "*Sistem Trikameral ditengah Supremasi DPR*", Jurnal Konstitusi, Volume, nomer I, Juli 2004

Prinsip kedaulatan rakyat setelah perubahan tidak lagi diwujudkan hanya dalam MPR, tetapi dibagi-bagikan secara horizontal dengan cara membedakan (*distinction of power*) menjadi kekuasaan fungsi lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip “*checks and balances*”. Dengan berlakunya Perubahan UUD 1945 kedudukan MPR nyaris tidak terlihat wewenang dan fungsinya, posisi MPR hanya sebatas menjalankan tugas untuk mensosialisasikan hasil-hasil Perubahan UUD 1945 dan melantik presiden dan wakil presiden (fungsi administrative semata). Ditinjau dari susunannya, MPR terdiri atas pimpinan DPR dan DPD, sehingga lembaga itu dinilai beberapa kalangan hanya bersifat forum, bukan lembaga formal. Kedudukan, wewenang dan fungsinya yang terbatas itu pun memunculkan beragam pertanyaan terhadap masa depan MPR. Untuk itu pada tulisan ini membahas menata ulang kedudukan dan kewenangan MPR kedepan untuk mengembalikan marwah MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

B. Kedudukan dan Kewenangan MPR sebelum dan sesudah Perubahan UUD 1945

B.1. Kedudukan MPR Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945

Susunan MPR sebelum Perubahan sebagaimana dalam Pasal 2 Ayat (I) UUD 1945 menyatakan bahwa” *Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat , ditambah dengan utusan-utusan daerah dan golongan-golongan , menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang*”. Ketentuan tersebut secara jelas menyatakan bahwa anggota MPR terdiri dari utusan daerah-daerah dan golongan. Perluasan keanggotaan MPR tersebut dimaksudkan agar perwakilan tidak hanya terdiri dari unsur politik (DPR), tetapi juga unsur-unsur’ fungsional (golongan) dan daerah. Hal ini dimaksudkan supaya seluruh rakyat, golongan dan daerah akan mempunyai wakil dalam majelis, sehingga majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat².

Para Pendiri Negara (*the Founding Fathers*) memang memberikan kedudukan yang tinggi kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kedudukan yang demikian tinggi dan kuat ini harus dijabarkan

2 Ni'matul Huda, 2005,” Hukum Tata Negara”, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 155

secara kongkrit³. Dan ketika pertama kali didirikan pada tahun 1945, struktur parlemen negara kita diadialkan berkamar tunggal (*Unikameral*) tetapi dengan variasi yang dikaitkan dengan teori kedaulatan rakyat yang dibayangkan dapat diorganisasikan secara total ke dalam suatu organ bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat. Majelis inilah yang dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat dan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat itu, sehingga diadialkan menjadi lembaga tertinggi dalam bangunan organisasi negara⁴. Lebih lanjut Sri Sumantri⁵, menyatakan bahwa berdasarkan susunan keanggotaannya, MPR merupakan penjelmaan rakyat Indonesia, yang berdasarkan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945, kedaulatan yang berada ditangan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dari ketentuan diatas kita mengetahui, bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat berada dalam satu tangan atau badan. Dalam menjalankan kedaulatan rakyat tersebut Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai tugas dan wewenang.

Berdasarkan teori Hukum Tata Negara Indonesia, MPR merupakan satu-satunya lembaga yang mempunyai supremasi, yang mengandmg dua prinsip⁶:

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.

Perubahan UUD 1945 terjadi perubahan juga pada struktur parlemen, Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah gabungan dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPD),

3 Sri Soemantri M, 2014, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan*, Penerbit PT. Remaja Rosdakarya offset, Bandung, hlm.219

4 Jimly Asshiddiqie, 2006, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 17

5 Sri Sumantri, 1986, “*Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*”, Penerbit Alumni, Bandung, hlm.92

6 Ismail Sunny, 1978, “*Mekanisme Demokrasi Pancasila*”, Aksara Baru, Jakarta, hlm.16

semuanya dipilih melalui pemilihan umum. Jadi dilihat dari cara pengisian keanggotaan MPR, lebih maju dengan dipilih secara langsung jika dibandingkan sebelum perubahan, hal ini berbeda dengan kewenangannya. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 “*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang*”. Rumusan tercantum dalam Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 hasil perubahan, sulit untuk mengatakan bahwa MPR merupakan sidang gabungan (*join session*) antara DPR dengan DPD. Pasal 2 Ayat (1) UUD RI Tahun 1945, utusan golongan ditiadakan. Penghapusan golongan lebih didorong pertimbangan pragmatis daripada konseptual: *Pertama*, tidak mudah menentukan golongan yang diwakili. *Kedua*, cara pengisiannya mudah menimbulkan kolusi politik antara golongan yang diangkat dengan yang mengangkat⁷. Perubahan sistem utusan-utusan daerah dimaksudkan agar lebih demokratis dan meningkatkan keikutsertaan daerah dalam penyelenggaraan sehari-hari praktik negara dan pemerintahan, disamping sebagai forum memperjuangkan kepentingan daerah⁸.

Dalam pandangan Bagir Manan, MPR menjadi wadah badan perwakilan tersendiri karena susunan yang menyebutkan terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD, tidak tergambar konsep dua kamar. Dalam susunan dua kamar, bukan anggota yang menjadi unsur tetapi badan yaitu bukan DPR dan DPD. Seperti *congress* di Amerika Serikat yang terdiri dari *Senate* dan *House of Representatif*. Kalau anggota yang menjadi unsur, maka MPR adalah badan yang berdiri sendiri.⁹ Dengan demikian, MPR menjadi kamar ketiga dalam lembaga perwakilan rakyat. Artinya hasil perubahan UUD 1945 meletakkan lembaga perwakilan rakyat ke dalam sistem trikameral, ada kamar DPR, DPD dan kamar MPR.

Sebagaimana disampaikan Jimly Assiddiqie setelah perubahan UUD 1945, keberadaan MPR yang selama ini disebut sebagai

7 Bagir Manan, 2003, “*DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru, DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*”, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (FU-UII) Press, Yogyakarta, hlm.81

8 Ibid.hlm.85

9 Ibid hlm.84

lembaga tertinggi negara itu memang telah mengalami perubahan yang sangat mendasar, akan tetapi keberadaannya tetap ada sehingga sistem yang kita anut tidak dapat disebut sistem *bicameral* ataupun satu kamar (*trikameralisme*). Perubahan-perubahan mendasar dalam kerangka struktur parlemen Indonesia memang telah terjadi perubahan mengenai hal-hal sebagai berikut; *Pertama*, susunan keanggotaan MPR berubah secara struktural karena dihapuskan keberadaan Utusan golongan yang mencerminkan prinsip perwakilan fungsional (*fungsional representation*) dari unsur keanggotaan MPR. Dengan demikian, anggota MPR hanya terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang mencerminkan (*political representation*) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang mencerminkan prinsip perwakilan daerah (*regional representatif*). *Kedua*, bersamaan dengan perubahan yang bersifat struktural tersebut, fungsi MPR juga mengalami perubahan mendasar (perubahan fungsional). Majelis ini tidak lagi berfungsi “*supreme body*” yang memiliki kewenangan tertinggi dan tanpa kontrol, dan karena itu kewenangannya mengalami perubahan-perubahan mendasar. *Ketiga*, diadopsi prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif dalam perubahan pasal 5 ayat (1) junto pasal 20 ayat (1) dalam perubahan pertama UUD 1945 yang dipertegas lagi dengan tambahan pasal 20 ayat (5) perubahan kedua UUD 1945. *Keempat*, diadopsinya prinsip pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam satu paket secara langsung oleh rakyat dalam ketentuan pasal 6A ayat (1) perubahan ketiga UUD 1945 yang sekaligus dimaksud untuk memperkuat dan mempertegas sistem pemerintahan presidential dalam UUD 1945.¹⁰ Dengan sistem pemilihan langsung oleh rakyat, maka konsep dan sistem pertanggungjawaban Presiden tidak lagi dilakukan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi juga langsung kepada rakyat. Jimly Asshiddiqie juga menegaskan bahwa MPR adalah lembaga atau kamar ketiga dari struktur parlemen Republik Indonesia (*trikameral parlement*)¹¹

10 Jimly Asshiddiqie, 2003, “*Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setekah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*” disampaikan pada Seminar Pembaharuan Hukum Nasional VIII Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003, hlm. 14-15

11 Jimly Assiddiqie, 2006, “*Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*”, Penerbit Konstitusi Press, Jakarta, hlm.153

Majelis Permusyawaratan Rakyat tetap merupakan rumah penjelmaan rakyat strukturnya dikembangkan dalam dua kamar, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Oleh karena itu prinsip perwakilan daerah dalam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus dibedakan hakekatnya dari prinsip rakyat dalam Dewan Perwakilan Rakyat¹²

Jadi memahami bunyi Pasal 2 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan dan anggota Dewan Perwakilan Daerah, maka anggota MPR bukan badan atau lembaga DPR dan DPD tetapi para anggotanya. Oleh karena itu MPR merupakan lembaga tersendiri dalam sistem parlemen di Indonesia dengan wewenang tersendiri yang tidak dimiliki lembaga negara lainnya, dengan kedudukan yang lebih tinggi atau tertinggi, yang berbeda dengan DPR dan DPD.

B.2. Kewenangan MPR Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945

Kewenangan yang pernah dimiliki MPR sebelum Perubahan, seperti tercantum dalam Pasal I Ayat (2) UUD 1945, menyatakan ” *Kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*”. Ketentuan pasal ini menunjukkan dengan jelas bahwa posisi MPR sangat dominan dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, yaitu sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Ketika MPR terbentuk seakan-akan kedaulatan rakyat itu diambil alih sepenuhnya oleh MPR dan MPR memegang *suprema power* dalam ketatanegaraan Indonesia. Hal ini berimplikasi pada hubungan yang tidak seimbang antara lembaga-lembaga negara (tidak ada *check and balance*). Siapa yang dapat mempengaruhi dan mendominasi MPR maka dialah yang paling berkuasa. Jika Presiden dapat menguasai atau mempengaruhi MPR maka pasti dia sangat berkuasa (seperti yang terjadi pada masa Orde Baru) dan siapa yang tidak mampu mendominasi dan menguasai MPR, maka dia akan menjadi sangat lemah (seperti kasus Presiden Habibie dan Abdurrahman Wahid)¹³

12 Jimly Asshiddiqie, Op.Cit, 2003, hlm.6

13 Hamdan Zoelva, “Paradigma Baru Politik Pasca Perubahan UUD 1945,” <http://hamdanzolva.wordpress.com/2008/03/11/paradigma-baru-politik-pasca-perubahan-uud-1945>, diunduh pada tanggal 5 September 2019

Menurut Bagir Manan¹⁴ dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak memegang kedaulatan negara melainkan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Karena ada perbedaan mendasar antara paham kedaulatan negara dan rakyat. Kedaulatan negara mengkonstruksikan negara mempunyai kehendak sendiri terlepas dari kehendak rakyat. Kehendak negara adalah tertinggi akan menuju pada sistem totaliter bukan menuju kepada kedaulatan rakyat (*democracy*).

Selanjutnya kewenangan MPR sebagaimana diatur dalam pasal 3 dan pasal 6 UUD 1945 sebelum perubahan, meliputi:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar dari pada haluan negara.
2. Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak

Jadi dari ketentuan diatas maka Majelis Permusyawaratan Rakyat memiliki 2 (dua) fungsi, yaitu¹⁵:

1. Fungsi legislatif, yang lahir dari kekuasaan-kekuasaan menetapkan Undang-Undang Dasar, kekuasaan mengubah Undang-Undang Dasar dan kekuasaan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara
2. Fungsi non legislatif, lahir melalui kekuasaan memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden

Sedangkan menurut Sri Soemantri¹⁶ wewenang MPR jika diteliti lebih dalam UUD 1945, maka Undang Undang Dasar 1945 hanya mengatur satu wewenang, yaitu pasal 37. Setelah adanya Ketetapan MPR No.1/ MPR/ 1973 Tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat, khususnya yang bersangkutan dengan wewenangnya, dapat dilihat bahwa wewenang MPR tidak hanya itu saja. Dalam pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan

14 Bagir Manan, 2000, *Teori Dan Politik Konstitusi*, Direktorat Jendral Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, hlm. 15

15 Muchyar Yara, 1995, "*Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia Suatu Tinjauan Sejarah Hukum Tata Negara*", PT.Nadhillah Ceria,Indonesia, Jakarta, hlm.67

16 Sri Soemantri,1986, *Op,Cit.*, hlm.105-106

Rakyat No 1/MPR/1973, kewenangan MPR ada sepuluh macam, yaitu¹⁷:

1. Membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga Negara lain, termasuk penetapan Garis-Garis Besar Haluan Negara pelaksanaannya ditugaskan kepada Presiden atau Mandataris.
2. Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan Majelis.
3. Menyelesaikan pemilihan dan mengangkat Presiden, Wakil Presiden.
4. Meminta pertanggungjawaban dari Presiden/ Mandataris mengenai pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan menilai pertanggungjawaban tersebut.
5. Mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya, apabila Presiden/mandataris sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara dan/atau Undang-Undang Dasar.
6. Mengubah Undang-Undang Dasar.
7. Menetapkan Peraturan Tata Tertib Majelis.
8. Menetapkan Pimpinan Majelis yang dipilih dari dan oleh anggota.
9. Mengambil/ memberi keputusan terhadap anggota yang melanggar sumpah/janji anggota.
10. Meneliti surat-surat yang berhubungan dengan keanggotaan majelis.

Setelah perubahan kewenangan dan fungsi MPR menjadi tidak seperti dulu. Sebagaimana dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*". Sehingga apabila

17 Lihat pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat MPR No 1/MPR/1983

sebelumnya presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR maka setelah setelah perubahan presiden dan wakil presiden dipilih langsung melalui pemilu. Sebagaimana diatur dalam Pasal 22 E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan “*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*”.

Kekuasaan untuk melakukan *impeachment* kepada presiden sebelum perubahan dari DPR langsung ke MPR. Setelah Perubahan UUD 1945 prosesnya harus melalui Mahkamah Konstitusi, sehingga prosesnya cukup panjang dan tidak mudah untuk melakukan *impeachment*. Sebagaimana diatur dalam Pasal 7B Ayat 1 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan:

“Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden”.¹⁸

Dengan kedudukan MPR dari lembaga tertinggi menjadi lembaga tinggi ini membuat semua lembaga negara sama kedudukannya, fungsi dan kewenangannya sudah jelas seperti dalam UUD. Kerangka yang dibangun antar lembaga adalah *checks and balances*. Bila dulu ada istilah sidang istimewa atau sidang tahunan, maka sebutan itu sekarang tidak ada lagi, yang ada istilah Sidang MPR, bila itu dibutuhkan seperti ketika melantik presiden dan wakil presiden, memberhentikan presiden mengubah dan menetapkan UUD, serta memilih Wakil Presiden dalam hal kekosongan jabatan Wakil Presiden. Bahkan MPR hanya bersidang setahun sekali pada saat pidato memperingati proklamasi kemerdekaan RI dan pembacaan nota APBN oleh presiden, itupun berda sarkan konvensi ketatanegaraan.

18 Lihat Pasal 7B Ayat 1 UUD NRI Tahun 1945

Gagasan menjadikan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara secara konseptual ingin menegaskan MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintahan (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggungjawab kepada rakyat¹⁹

C. Urgensi Menata Kewenangan MPR Kedepan

Pasal 1 ayat (2) Sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menyatakan bahwa “*Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*”. Hal ini menunjukkan Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai kedudukan yang tertinggi di antara lembaga-lembaga negara lainnya.

Perubahan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menyatakan bahwa “*Kedaulatan ada di tangan rakyat dan didasarkan pada Undang-Undang Dasar*”. Dengan adanya perubahan ketentuan tersebut MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Hal ini mencerminkan bahwa kedaulatan berada di atas segalanya. Kedaulatan rakyat yang disebut juga dengan supremasi rakyat merupakan salah satu unsur ditempatkan paling kuat dalam bentuk pemerintahan yang demokratis²⁰

Menurut Muchammad Ali Safa’at²¹, Perubahan Pasal 1 Ayat (2) tersebut setidaknya membawa lima konsekuensi dasar. *Pertama*, penegasan bahwa prinsip demokrasi yang merupakan wujud kedaulatan rakyat dalam pelaksanaannya harus mengikuti prinsip negara hukum berpuncak pada supremasi konstitusi. *Kedua*, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tidak lagi memegang kekuasaan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, sehingga dengan sendirinya tidak lagi menjadi lembaga tertinggi Negara. *Ketiga*, kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh organ-organ konstitusi sesuai dengan yang ditentukan UUD, sehingga organ-organ in

19 Bagir Manan, 2003, *Op.Cit.* hlm.74

20 R. Nazriya, *Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Jurnal Hukum Dan Pembangunan tahun ke 47 no.1 Januari - Maret 2017, hlm.43

21 Muchammad Ali Safa’at, 2013, *Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Peraturan Per Undang-Undang*, Indonesia, <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2013/02/kedudukan-ketetapan-mp.pdf>, diunduh pada tanggal 5 Oktober 2019

tidak dapat lagi dibedakan secara hierarkis (setidaknya dapat dikatakan sederajat), tetapi dibedakan menurut fungsi dan wewenang diberikan oleh UUD 1945. *Keempat*, terjadi perubahan wewenang yang dimiliki lembaga negara, khususnya MPR. *Kelima*, terjadi perubahan hubungan antara lembaga negara yang lebih mencerminkan prinsip saling mengawasi dan mengimbangi.

Pasca Perubahan UUD 1945 kedudukan MPR setara dengan lembaga negara lainnya dan beberapa kewenangannya dikurangi, oleh karena jika MPR tidak memiliki kewenangan mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, tidak memiliki kewenangan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, maka akan timbul beberapa pertanyaan siapa yang akan membuat dan menetapkan Undang-Undang Dasar?, siapa yang akan mengambil keputusan jika ada kekosongan jabatan wakil Presiden? Dan siapa yang akan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya? Untuk itu kita mempunyai dasar pertimbangan yang kuat mengembalikan marwah MPR sebagai lembaga Negara tertinggi yang mempunyai peran sangat strategis dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Dengan ketentuan Pasal 3 UUD NR1 Tahun 1945, secara teoritis berarti terjadi perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan yaitu sistem *vertical hierarkis* dengan prinsip supremasi MPR menjadi prinsip horizontal fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antar lembaga negara (*cheks and balances*)²²

Menurut Jimly Asshiddiqie²³ Kewenangan MPR sangat mendasar sebagaimana tertuang dalam Pasal 3 Ayat (1), Ayat (2), dan Ayat (3), dan Pasal 8 ayat (2) dan Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, tidak mungkin dapat dilaksanakan, apabila tanpa melalui mekanisme pengorganisasian. Oleh karena itu MPR dibutuhkan keberadaannya secara permanen dan terus menerus sebagai sebuah organisasi atau lembaga negara, lembaga yang nyata ada, bukan hanya terbentuk karena *joint session* dari lembaga-lembaga negara lainnya. Meskipun sebatas tercantum dalam pasal-pasal dan ayat-ayat itu fungsi dan kewenangan MPR sekarang, substansinya

22 Ni'matul Huda, 2005, Op.Cit.,hlm. 165

23 Jimly Asshiddiqie, *Lembaga Perwakilan Dan Permusyawaratan Rakyat Tingkat Pusat*, https://id.wikipedia.org/wiki/Majelis_Permusyawaratan_Rakyat_Republik_Indonesia, diunduh pada tanggal 10 Oktober 2019

adalah menyangkut hal-hal yang sangat penting dan mendasar dalam kehidupan berbangsa bernegara, terkait dengan rujukan hukum tertinggi di Indonesia yaitu UUD NRI 1945 dan terkait dengan kekuasaan eksekutif tertinggi yaitu Presiden dan Wakil Presiden.

Kemudian menurut Yusril Ihza Mahendra²⁴ kedudukan MPR saat ini sebagai lembaga tinggi negara dan tidak memiliki kewenangan lebih untuk mengatasi persoalan bangsa apabila terjadi krisis konstitusi. Untuk itu maka MPR sebaiknya difungsikan kembali sebagai lembaga tertinggi negara. Paling tidak, untuk mengatasi suatu keadaan kalau terjadi apa yang disebut krisis konstitusi. Krisis konstitusi adalah krisis yang terjadi pada sebuah negara, tapi tidak ada jalan keluar konstitusional untuk mengatasinya. Permasalahan lainnya misalnya, jika Mahkamah Konstitusi ikut menjadi bagian dari lembaga yang bersengketa, siapa yang harus menyelesaikan masalah ini? Ya tentu orang merujuk ke MPR sebagai tempat berkumpulnya seluruh wakil rakyat baik dari unsur DPR maupun DPD. Lebih lanjut Dia mengambil contoh, bahwa sampai 1 Oktober 2014, KPU tidak berhasil melaksanakan pemilihan umum, lalu tidak dilantik DPR, DPD dan MPR yang baru. Sementara DPR, DPD dan MPR sekarang tidak bisa diperpanjang masa jabatannya, akibatnya, kondisi negara vakum. Sebab, tidak ada institusi yang bisa memperpanjang masa jabatannya. Selain itu, bila juga terjadi sampai 20 Oktober 2014 masa jabatan presiden berakhir, kabinet juga berakhir, sementara presiden baru belum dilantik. Maka hal ini akan menimbulkan krisis konstitusional, sebab tidak ada lembaga yang dapat memperpanjang masa jabatan presiden. Demikian juga jika tidak ada lembaga yang dapat menunjuk pejabat presiden seperti yang terjadi pada tahun 1967, ketika MPRS menunjuk Soeharto sebagai presiden menggantikan Soekarno pada waktu itu.

Menurut Zudan Arif Fakrulloh²⁵ bahwa posisi MPR diberikan kewenangan merubah dan menetapkan UUD, melantik presiden,

24 Yusril Ihza Mahendra, *Kewenangan MPR*, Selasa 24 Desember 2013 / <http://nasional.kontan.co.id/news/sby-dan-yusril-bahas-soal-kewenangan-mpr>, diunduh pada tanggal 10 Oktober 2019

25 Zudan Arif Fakrulloh, seminar “*Mengkaji Wewenang MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*” Pada Peringatan Hari Konstitusi, Selasa, 18 Agustus 2015. di Gedung MPR sumber: <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt55d2d071e1fcf/masih-ada-pandangan-posisi-mpr-sama-dengan-lembaga-lain>, diunduh pada tanggal 10 Oktober 2019

mengangat presiden yang berhenti ditengah jalan. Sebenarnya MPR menjadi lembaga yang kekuasaannya tertinggi. Namun praktik ketatanegaraan masih mempersoalkan kewenangan lembaga. Menurutnya, kedudukan MPR sama halnya dengan lembaga-lembaga lainnya secara ketatanegaraan. Lebih lanjut ia mengingatkan agar kewenangan tersebut tidak disalahgunakan dengan menghentikan pejabat presiden di tengah jalan, untuk itu ia berpandangan perlu lembaga lain untuk menilai seorang presiden melakukan pelanggaran konstitusi atau tidak melakukan pelanggaran. Setelah itu ditindaklanjuti oleh MPR melalui kewenangannya untuk menghentikan pejabat presiden yang melakukan pelanggaran.

Senada dengan Zudan Arif Fakrulloh, sebagaimana dinyatakan Widodo Eka Tjahjana²⁶, syarat lembaga negara memiliki kewenangan adalah posisi kedudukan, ketika kedudukan lembaga negara berada di posisi tertinggi, maka mendapatkan kewenangan yang lebih MPR memiliki kewenangan lebih di banding lembaga negara lainnya. MPR itu bukan lembaga tinggi, jika kedudukannya tertinggi. Syarat kedudukan itu syarat untuk lahirnya kewenangan. MPR sebagai lembaga memiliki kekuasaan tertinggi berhak membentuk badan-badan di bawahnya. Termasuk membubarkan lembaga negara secara konstitusional. Kendati demikian, masih ada pandangan posisi kedudukan MPR sama dengan lembaga negara lainnya. Terkait dengan pandangan persamaan kedudukan lembaga MPR dengan lembaga negara lain perlu diubah. Menurutnya, dalam rangka menjaga perencanaan pembangunan jangka panjang agar tidak terganggu dengan pergantian kepemimpinan lima tahunan perlu digagas kembali dengan adanya GBHN. MPR juga yang membuat GBHN kemudian mengontrol jalannya perencanaan pembangunan jangka panjang. Jadi sampai sekarang MPR masih memegang kekuasaan tertinggi artinya MPR satu-satunya lembaga yang memiliki kekuasaan tertinggi.

26 Widodo Eka Tjahjana, seminar “*Mengkaji Wewenang MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*”

Pada Peringatan Hari Konstitusi, Selasa, 18 Agustus 2015, di Gedung MPR, sumber: <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt55d2d071e1fcf/masih-ada-pandangan-posisi-mpr-sama-dengan-lembaga-lain>, diunduh pada tanggal 10 Oktober 2019

Abdul Gani Abdullah²⁷ berpendapat, konstruksi hukum tatanegara merujuk pada UUD 1945. Kedudukan MPR, DPR, DPD dan BPK seolah sama. Padahal MPR memiliki marwah kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, perlunya kajian ulang terhadap posisi MPR sebagai majelis tertinggi rakyat. Oleh karena itu perlu dikaji unluk mengembalikan marwah MPR dalam sistem ketatanegaraan. MPR sebagai lembaga tertinggi memiliki kewenangan berbeda dengan lembaga negara lain. MPR memilkii kewenangan melantik dan memberhentikan presiden.

Menurut analisa penulis meskipun MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi sebenarnya MPR masih memiliki kewenangan-kewenangan yang luar biasa, sebagaimana tercantum dalam rumusan Pasal 3 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan:“*Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar*”. Dalam perspektif MPR dipahami masih merupakan lembaga tertinggi negara atau pemegang kekuasaan tertinggi dalam kaitannya dengan kewenangan MPR mengubah dan menetapkan UUD, maka dalam kaitan ini UUD harus dipandang sebagai sumber hukum tertinggi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan. UUD 1945 tidak semata-mata dipandang sebagai hukum positif biasa. UUD 1945 diletakkan dan dipahami dalam hakikat dan kedudukan sebagai konstitusi yang dijelaskan dalam berbagai kajian teoritis dan pandangan ahli tata negara. Atas hakikat dan eksistensi UUD 1945 sebagai sebuah konstitusi, maka sesungguhnya MPR pasca perubahan UUD 1945 masih merupakan sebagai lembaga tertinggi negara.

Oleh karena itu jika ditinjau dari sudut legislasi, MPR dianggap sebagai pemilik fungsi *politics*, yaitu fungsi menyatakan keinginan bersama-sama dengan DPR dan DPD, di mana MPR menyatakan keinginan negara dalam bentuk UUD, sedangkan DPR dan DPD dalam bentuk undang-undang. Kewenangan mengubah dan menetapkan UUD merupakan kewenangan utama dari MPR sebagai salah satu lembaga dalam parlemen RI.²⁸

27 Abdul Gani Abdullah, seminar “*Mengkaji Wewenang MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*” Peringatan hari Konstitusi pada tanggal , selasa 18 Agustus 2015, digedung MPR, sumber: http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt55d07lelfe/masih_ada_pandangan_posisi_mpr-sama-dengan-lembaga-lain, diunduh pada tanggal 10 Oktober 2019

28 Fatmawati,2010, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen Dengan Sistem Multi Kameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta, 2010, hlm: 292-293

Sebagaimana disampaikan Maria Farida Indrati²⁹, semua lembaga negara yang mengeluarkan produk peraturan perundang-undangan maka kedudukannya lebih tinggi dari yang lain. Dan Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga negara yang mengeluarkan peraturan yang lebih tinggi. Sehingga Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga negara yang lebih tinggi dari lembaga negara yang peraturannya lebih tinggi. Sehingga Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga Negara yang lebih tinggi dari lembaga negara yang lain.

Secara harfiah logika hukumnya, MPR selaku lembaga yang mengubah dan menetapkan UUD 1945, maka MPR dapat menjaga dan juga dapat menafsirkan UUD 1945. Perubahan terhadap UUD 1945 juga dilakukan salah satunya dengan adendum hanya menambahkan ketentuan umum diatur dan disebutkan dalam penjelasan UUD 1945.³⁰ Dalam pandangan hukum menyebutkan bahwa MPR merupakan lembaga negara yang menetapkan konstitusi semestinya dapat menafsirkan konstitusi. Pasca Perubahan UUD 1945, MPR memberikan kewenangan dalam menjaga konstitusi serta menafsirkan konstitusi pada lembaga negara lainnya dibentuk melalui UUD 1945, yaitu Mahkamah Konstitusi.

Jadi pada dasarnya MPR tetap mengeluarkan peraturan perundang-undangan lebih tinggi yaitu Undang-Undang Dasar. Hal ini berarti secara Ilmu Perundang-undangan lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat lebih tinggi dari lembaga-lembaga Negara lainnya.

Oleh sebab itu pandangan menempatkan MPR pasca perubahan UUD 1945 sebagai lembaga tinggi negara sama dengan lembaga negara lainnya, seperti DPR dan lembaga Presiden, boleh jadi sebuah keterlanjutan yang bersumber dari pemikiran, bahwa MPR bukan lagi sebagai lembaga pemegang kedaulatan rakyat sebagaimana pada masa UUD 1945 sebelum diamandemen³⁰.

Sedangkan analisa penulis terkait Pasal 3 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan "*Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden*", Ketentuan ini merupakan fungsi tambahan (*additional function*) terkait pengangkatan

29 Penjelasan Maria Farida Indrati di depan PAH II MPR RI, Mengenai Peninjauan Kembali Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR RI, 13 April 2003

30 Boy Yendra Tamin, 2015, "Menata Ulang Kewenangan MPR", <http://www.boyyendratamin.com/2015/06/kewenangan-mpr-setelah-uud.html>, diunduh pada tanggal 10 Oktober 2019

pejabat publik, yaitu melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.³¹ Wewenang ini lebih bersifat administratif, sebenarnya MPR tidak melantik Presiden dan Wakil Presiden, tetapi hanya menyaksikan atau melihat pembacaan sumpah atau janji Presiden dan wakil Presiden di hadapan majelis dan para pejabat negara baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Pasal 3 ayat (2) ini terkait dengan Pasal 9 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan bahwa “*Sebelum memangku jabatannya Presiden dan wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh- sungguh dihadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat*”. Pasal 9 ayat (1) tentang sumpah atau berjanji Presiden dan Wakil Presiden bisa dihadapan MPR (yang notabene terdiri dari DPR dan DPD) atau DPR, dan sebenarnya hanya menyaksikan atau melihat saja sebab Presiden atau Wakil Presiden menyatakan sumpah atau berjanji sesuai bunyi yang telah ditentukan kalimatnya dalam Pasal 9 ayat (1). Bahkan jika MPR atau DPR tidak dapat mengadakan sidang, sumpah atau janji dihadapan pimpinan MPR dengan disaksikan Pimpinan Mahkamah Agung sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dan disamping itu jika MPR melantik Presiden dan Wakil Presiden apa bentuk hukumnya, karena keputusan atas terpilihnya Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil perolehan suara terbanyak pemilu yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Untuk itu Pasal 3 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dihapus saja, sebab bukan merupakan wewenang yang urgen bagi MPR.

Pasal 3 ayat (3) yang menyatakan “*Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar*”, ketentuan ini tidak berdiri sendiri mengingat proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden melalui proses yang cukup panjang yaitu proses politik oleh DPR dan proses hukum oleh Mahkamah Konstitusi, sebagaimana diatur dalam Pasal 7A dan Pasal 7B UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Keputusan politik terakhir tetap ada ditangan MPR, agar tidak menimbulkan sengketa kewenangan antar lembaga negara. Untuk terkait dengan ketentuan Pasal 3 ayat (3) harus tetap dipertahankan sebagai kewenangan MPR.

31 Fatmawati, 2010, *Log. Cit*

Selanjutnya apabila terjadi kekosongan Wakil Presiden, maka dapat dilihat kewenangan MPR dalam Pasal 8 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan: *“Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden”*. Dan apabila terjadi kekosongan Presiden dan Wakil Presiden, maka dapat dilihat kewenangan MPR dalam Pasal 8 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan :

“Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya”³²

Dilihat dari ketentuan Pasal 8 Ayat (2) dan Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, menunjukkan kedudukan dan kewenangan MPR masih strategis untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden pada kondisi tertentu, hal tersebut sepertinya tidak memungkinkan untuk dilakukan lembaga lain selain MPR.

Lebih lanjut dalam Undang-Undang Republik Indonesia Pasal 4 No. 17 Tahun 2014 Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU MD3), MPR berwenang³³:

- a. *Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. *Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;*
- c. *Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau*

32 Lihat Pasal 8 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945

33 Lihat Pasal 4 Undang-Undang Republik Indonesia No. 17 Tahun 2014 Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;

- d. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;*
- e. Memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan*
- f. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.*

Berdasarkan pengaturan wewenang MPR menurut Pasal 4 UU MD3 diatas, maka dapat dikatakan MPR adalah lembaga yang utama karena secara fungsional kewenangan yang dimiliki oleh MPR adalah tertinggi terkait dengan hal-hal fundamental dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Kewenangan MPR sebenarnya mempunyai kewenangan yang tinggi dan strategis yakni kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD. Sebagaimana kita ketahui UUD sebagai konstitusi negara merupakan sumber hukum tertinggi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan.

Selanjutnya terkait dengan kewenangan MPR untuk menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara perlu dikaji kembali. Ketiadaan GBHN berpengaruh pada sistem dan alat untuk mewujudkan cita-cita bangsa bernegara, atau lebih sempit lagi merubah sistem perencanaan pembangunan nasional. Sementara itu GBHN terakhir yang dihasilkan oleh MPR adalah GBHN 1999~2004. GBHN merupakan acuan yang mendasar

bagi tersusunnya rencana pembangunan untuk kurun waktu tertentu. Untuk tersusunnya rencana pembangunan kedepan perlu dibuat lagi seperti, GBHN yang berfungsi sebagai pedoman pelaksanaan pembangunan untuk melengkapi visi dan misi presiden selama masa jabatannya. Jadi dengan dihadapkannya kembali GBHN, menjadi tolak ukur keberhasilan Presiden atau pemerintahan yang sedang menjalankan amanat rakyat. Sebab, dengan tidak adanya GBHN dan hanya ada Undang-Undang tentang rencana pembangunan jangka menengah dan jangka panjang, banyak orang khawatir karena Undang-Undang itu berbasiskan pada apa yang divisikan presiden dan belum tentu presidennya akan terpilih kembali.

Busyro Muqoddas³⁴ menyatakan, situasi penyelenggaraan negara yang tidak ada kejelasan mau diapakan dan dibawa kemana, itulah memantik keinginan untuk menghadirkan lagi kewenangan MPR menetapkan GBHN sebagai pedoman bagi bangsa dan negara dalam pelaksanaan pembangunan. Keinginan itu memerlukan kajian yang komprehensif, mengingat MPR tidak lagi berwenang menyusun GBHN.

Pidato Presiden RI ke-5 Megawati Sukarno Putri³⁵ pada peringatan hari Konstitusi tahun 2015 menyatakan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat, dari namanya saja, “Majelis”, telah tergambarkan makna membedakan antara majelis ini dengan lembaga negara lainnya, seperti Dewan Perwakilan Rakyat. MPR merupakan majelis di mana rakyat mengadakan permusyawaratan melalui para wakilnya. Karena merupakan penjelmaan rakyat, maka oleh para pendiri bangsa, kedudukan majelis ini sangatlah tinggi, dan menjelma menjadi representasi kedaulatan rakyat itu sendiri. MPR hadir sebagai tempat dari kedaulatan rakyat (*locus of sovereignty*). Mengkaji wewenang MPR haruslah dilakukan dengan cermat, penuh kebijaksanaan, dan bukan sebagai suatu percobaan politik baru. Untuk itu, keseluruhan pemikiran yang berkaitan dengan landasan filosofis, dan bagaimana kewenangan MPR itu diletakkan, harus berpijak pada Sila Keempat Pancasila “*Kerakyatan yang dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan*”. Kedaulatan

34 Sulardi, *GBHN dan Sistem Presidensial*, <https://indonesiana.tempo.co/read/87441/2016>, diunduh pada tanggal 10 Oktober 2019

35 Megawati Sukarno Putri, Pidato pada Peringatan hari Konstitusi, Pada tanggal Selasa, 18 Agustus, di Gedung MPR 2015, <https://news.detik.com/berita/d-2994520/ini-pidato-lengkap-megawati-di-peringatan-hari-konstitusi>, diunduh pada tanggal 10 Oktober 2019

haruslah berdasar atas “kerakyatan” dan “permusyawaratan” sebagai penjabaran semangat kekeluargaan, Keseluruhan ruh dari majelis, sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat Indonesia, dapat menjadi titik tolak seluruh kajian terhadap masa depan “MPR”, oleh karena itu MPR selayaknya diposisikan sebagai lembaga negara tertinggi dengan kewenangan salah satunya adalah menyusun Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Tidak adanya GBHN dan hanya ada Undang-Undang tentang rencana pembangunan jangka menengah dan jangka panjang, banyak orang khawatir karena undang-undang itu berbasiskan pada apa yang divisikan presiden dan belum tentu presidennya akan terpilih kembali.

Disisi lain Refly Harun³⁶ mempunyai pendapat berbeda menilai GBHN sudah tidak relevan untuk diterapkan dalam pemerintahan masa kini lantaran sudah tak lagi menganut supremasi MPR. GBHN yang digagas Majelis Permusyawaratan Rakyat, dinilai berpotensi mengunci presiden dalam menjalankan pemerintahan. Refly Harun menilai ruang gerak presiden bakal terbatas lantaran GBHN hanya disusun MPR. Padahal, presiden terpilih tentu memiliki agenda politik, sosial, dan ekonomi berdasarkan visi misi yang telah dikampanyekan. Kalau produk GBHN cuma ditentukan dua lembaga, DPR dan DPD yang ada dalam MPR, khawatir arah kebijakan pembangunan yang disusun dalam GBHN tidak bisa dilaksanakan dengan baik lantaran pemerintah selaku eksekutor tidak dilibatkan dalam penyusunnya. Paradigmanya sudah berubah, karena paradigma bernegara tidak lagi menganut supremasi MPR, tetapi menganut supremasi konstitusi.

Banyak yang beranggapan bahwa GBHN dapat disusun kembali melalui langkah sederhana dengan cukup mengembalikan satu frasa kewenangan MPR di dalam Pasal 3 UUD 1945. Sebagaimana kita ketahui bunyi Pasal 3 UUD 1945 (sebelum Amandemen) menyatakan “*Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang Undang Dasar dan garis-garis besar dari ada haluan Negara*”, serta penjelasannya sebelum perubahan, pembentukan GBHN tidak terlepas dari posisi MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat dan sebagai lembaga tertinggi negara. Perubahan satu pasal tersebut diyakini tidak semudah membalikan telapak tangan, mengingat merubah satu pasal akan berdampak pada perubahan

36 Selfi Miftahul Jannah “*Pro Kontra Rencana Amandemen UUD 1945 & Hidupkan Kembali GBHN*”, <https://tirto.id/efZm>, diunduh pada tanggal 5 Oktober 2019

dalam pasal-pasal UUD 1945 lainnya, dan perubahan pasal 3 UUD 1945 juga akan merubah kewenangan MPR dan dapat berimplikasi juga pada struktur dan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Begitu pula pendapat Pan Mohamad Faiz³⁷ bahwa merubah kewenangan MPR, berimplikasi pada struktur dan sistem ketatanegaraan Indonesia, para pengusung wacana GBHN berpandangan bahwa haluan negara tidak saja akan mengatur haluan pembangunan dan pemerintahan saja, namun akan mengatur juga pola hubungan yang mengikat lembaga-lembaga negara lainnya. Dengan kata lain, MPR akan terlibat mengatur pola-pola hubungan antara lembaga negara, termasuk Presiden diranah eksekutif, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi diranah yudikatif, serta hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerinlah Daerah. Pengaturan ini secara tidak langsung akan menempatkan MPR seakan-akan menjelma kembali sebagai lembaga tertinggi negara. Padahal pada teori konstitusi, pola-pola hubungan antar lembaga negara sebagai perwujudan pemisahan kekuasaan negara merupakan aturan pokok yang seharusnya menjadi bagian dari undang-undang dasar. Jika ada aturan dan pola yang lebih rinci ketentuan tersebut lazimnya dituangkan dalam tingkatan undang-undang atau berdasar konvensi ketatanegaraan.

Selanjutnya kalau kita lihat dalam Pasal 10 Undang-Undang Republik Indonesia No. 17 Tahun 2014 Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Anggota MPR berhak³⁸:

- a. Mengajukan usul perubahan pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Menentukan sikap dan pilihan dalam pengambilan keputusan;
- c. Memilih dan dipilih;
- d. Membela diri;

37 Pan Muhamad Faiz, “*GBHN dan Haluan Ketatanegaraan*”, sumber; <http://gagasanhukum.wordpress.com/2016/04/28/gbhn-dan-haluan-ketatanegaraan>, diunduh pada tanggal 10 Oktober 2019

38 Lihat Pasal 10 Undang-Undang Republik Indonesia No. 17 Tahun 2014 Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

- e. Imunitas;
- f. Protokoler; dan
- g. Keuangan dan administratif

Hal ini menunjukkan hak yang luar biasa bagi anggota MPR khususnya berkenaan dengan hak mengajukan usul perubahan pasal 3 Ayat (1) junto Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang tentunya hak ini tidak dimiliki lembaga negara lainnya.

Selanjutnya dalam Pasal 5 UUMD3, MPR bertugas³⁹:

- a. Memasyarakatkan ketetapan MPR;
- b. Memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c. Mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya; dan
- d. Menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ketentuan diatas menunjukan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat sangat memegang peranan penting dan strategis. Sosialisasi Ketetapan-ketetapan MPR dan Pancasila sebagai ideologi nasional, memungkinkan para anggota MPR melakukan kerjasama dengan beberapa lembaga non pemerintah, lembaga swadaya masyarakat, organisasi sosial, organisasi keagamaan dan lembaga pendidikan tinggi.

Kemudian tugas mengkaji sistem ketatanegaraan, ini merupakan tugas tambahan yang sangat strategis, sebab sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, merupakan aspek yang fundamental dalam bernegara yang bersumber pada konstitusi Negara sebagai norma tertinggi. Jika salah satu sistem berubah maka akan berdampak pada elemen tatanegara lainnya, oleh karena tugas ini bukan mudah tetapi harus dikaji secara cermat, hati-

³⁹ Lihat Pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia No. 17 Tahun 2014 Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

hati dan melibatkan segenap komponen bangsa, sebab hal ini sangat terkait dengan berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara.

Tugas menyerap dan menampung aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tugas ini penting dan strategis sebab sebagai lembaga negara yang mewakili aspirasi politik rakyat dan aspirasi daerah, MPR harus bisa merespon setiap dinamika aspirasi masyarakat dan daerah yang terus berkembang. MPR dipandang relevan dan tepat untuk melaksanakan pengelolaan aspirasi masyarakat dalam rangka penyusunan pokok-pokok haluan penyelenggaraan negara yang akan disampaikan kepada lembaga-lembaga negara. Sebagai wujud pertanggungjawaban kepada rakyat, kinerja lembaga negara tersebut perlu disampaikan supaya rakyat dapat mengetahui sejauh mana lembaga-lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat telah menjalankan tugas dan kewenangannya dengan baik. Rakyat adalah determinan utama menentukan kualitas kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia. Jadi berdasarkan tugas MPR diatas, maka menunjukkan bahwa tugas MPR sebagai lembaga Negara tidak hanya sekedar menjalankan tugas dan wewenang yang sifatnya administratif, tetapi sebenarnya mempunyai wewenang dan tugas-tugas penting untuk negara ini.

Dan jika dipandang masih ada kelemahan dalam fungsi dan wewengannya, maka sebenarnya jalan untuk menuju penyempumaan sistem ketatanegaraan sudah dipandu oleh Keputusan IV/MPR/ 2014 antara lain menyarankan agar MPR periode 2014-2019 diantaranya, melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan kepada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan kesepakatan dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertegas sistem pemerintahan presidensial serta melakukan penambahan dengan cara *addendum*. Di dalam Keputusan IV/ MPR/2014, juga mencantumkan agar agenda amandemen perlu diperhatikan penguatan MPR, penguatan DPD, penguatan sistem presidensial, penataan kewenangan Komisi Yudisial, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi, serta penataan Sistem Perekonomian Nasional berbasis Demokrasi Pancasila.

Berdasarkan laporan Pimpinan MPR Zulkifli Hasan (2014-2019) seluruh rekomendasi MPR periode 2004-2009 telah ditindaklanjuti MPR 2014-2019. Akan tetapi kita analisa rekomendasi dari Keputusan 1V/MPR/2014 belum terealisasi secara keseluruhan untuk melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia secara komprehensif. Untuk itu menjadi tugas MPR RI periode 2019- 2024 yang baru dilantik pada tanggal 1 Oktober 2019 untuk melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban yang telah diamatkan UUD NRI Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya.

MPR Periode 2014-2019 memberikan rekomendasi kepada MPR RI periode 2019- 2024 agar hasil aspirasi dan kajian yang telah diperoleh dapat dijadikan sebagai bahan bagi MPR masa jabatan berikutnya dalam melaksanakan tugasnya. *Pertama*, terhadap materi Pokok-Pokok Haluan Negara, MPR Masa Jabatan 2019-2024 perlu melakukan pendalaman hasil kajian MPR 2014-2019 berkenaan dengan substansi dan bentuk hukumnya. *Kedua*, terhadap Penataan Sistem Ketatanegaraan yang meliputi penataan kewenangan MPR, penataan kewenangan DPD, penataan sistem presidensial, penataan kekuasaan kehakiman, dan penataan sistem hukum dan peraturan perundang-undangan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara, MPR 2019-2024 perlu melanjutkan kajian lebih mendalam. *Ketiga*, terhadap rekomendasi pelaksanaan pemasyarakatan nilai-nilai Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika, serta Ketetapan MPR, maka MPR Masa Jabatan 2019-2024 berwenang untuk bekerja sama dengan lembaga negara dan lembaga lainnya. *Keempat*, hasil kajian MPR Masa Jabatan 2014-2019 menjadi masukan dan bahan pendalaman lebih lanjut bagi MPR dalam melaksanakan tugas mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD NRI 1945 serta pelaksanaannya.⁴⁰

Sebagaimana dinyatakan Hans Kelsen, organ negara itu setidaknya menjalankan salah satu dari 2 (dua) fungsi, yakni fungsi menciptakan hukum (*law creating function*) atau fungsi yang menerapkan hukum (*law applying function*)⁴¹. MPR sebagai organ negara atau lembaga negara diberi kewenangan secara konstitusional atau kewenangannya diberikan

40 Luki Herdian, “MPR Periode 2014-2019 sudah Jalankan Rekomendasi”, <http://pontas.id/2019/09/27/mpr-periode-2014-2019-sudah-jalankan-rekomendasi/diunduh> pada tanggal 15 Oktober 2019

41 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (New York: Russel & Russel, 1973), hlm. 192.

secara eksplisit oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945..

D. PENUTUP

D.1.Kesimpulan

1. UUD 1945 sebelum perubahan memberikan kedudukan tertinggi kepada MPR, hal ini sebagaimana Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 “*kedaulatan yang berada ditangan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*” , maka sistem yang dipakai dalam penyelenggaraan negara Indonesia sering juga disebut sebagai “Supremasi MPR”. Penamaan ini sebagai wujud bukti tingginya kedudukan MPR dan “*suprema power* “dalam sistem ketatanegaraan. Setelah Perubahan UUD 1945, Pasal 1 Ayat (2) menyatakan bahwa“*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Hal ini berarti Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi memegang kekuasaan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat, sehingga dengan sendirinya MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara. Kedudukan MPR seolah sama dengan lembaga-lembaga negara lainnya, sehingga organ-organ negara tidak dapat lagi dibedakan secara hierarkis, tetapi berdasarkan pemisahan kekuasaan dan prinsip ‘*check and balances*’. Dengan demikian prinsip demokrasi yang merupakan wujud kedaulatan rakyat dalam pelaksanaannya harus mengikuti prinsip negara hukum berpuncak pada supremasi konstitusi.
2. Kewenangan MPR yang sangat fundamental sebagaimana tertuang dalam Pasal 3 Ayat (1), dan Ayat (3), dan Pasal 8 Ayat (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945, dan lebih lanjut wewenang, tugas dan hak MPR diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Untuk itu MPR keberadaannya dibutuhkan secara permanen dan terus menerus sebagai sebuah organisasi atau lembaga dalam negara, lembaga nyata ada dan bukan hanya terbentuk karena *joint session* dari lembaga-lembaga negara lainnya. Meskipun sebatas yang tercantum dalam pasal-pasal tersebut diatas, tetapi fungsi dan kewenangan MPR secara

substansi menyangkut hal-hal yang sangat penting, istimewa dan mendasar dalam kehidupan bernegara, karena secara fungsional kewenangan yang dimiliki oleh MPR adalah tertinggi terkait dengan hal-hal fundamental dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebagai bentuk penyempurnaan sistem ketatanegaraan khususnya kelembagaan sistem parlemen setelah perubahan UUD 1945, penataan ulang kewenangan MPR tidak terpisahkan dari Pasal 1 Ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia 1945 yang menyatakan, bahwa “*kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Majelis Permusyawaratan Rakyat tetap merupakan rumah penjelmaan seluruh rakyat pelaksana kedaulatan rakyat. Disamping itu kewenangan MPR perlu dipertimbangkan untuk menyusun program perencanaan pembangunan nasional model GBHN yang disesuaikan dengan sistem presidensial dan sistem demokrasi. Dalam rangka menjaga perencanaan pembangunan berkelanjutan dan tidak terganggu dengan pergantian kepemimpinan lima tahunan, maka gagasan memberlakukan GBHN kembali semestinya diapresiasi. Untuk itu seharusnya MPR mempunyai kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan memiliki kewenangan menetapkan GBHN. Dengan dihidirkannya kembali GBHN, menjadi tolak ukur keberhasilan Presiden atau pemerintahan yang sedang menjalankan amanat rakyat.

D.2. Saran

1. MPR harus diposisikan sebagai lembaga yang melakukan proses representasi kepentingan nasional, seperti mengeluarkan produk peraturan tertinggi mengubah dan menetapkan UUD, memilih waki l presiden jika terjadi kekosongan jabatan tersebut, dan memilih presiden dan wakil presiden jika presiden dan wakil presiden mangkat, berhenti diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, maka seharusnya MPR mempunyai kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara.
2. Kewenangan MPR yang bersifat fundamental dan strategis tetap ada pada MPR sedangkan untuk kewenangan yang sifatnya tambahan

Pasal 3 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dihapus saja, mengingat fungsi tersebut lebih bersifat administratif dan seremonial semata, mengingat MPR faktanya hanya menyaksikan saja dan tidak melantik Presiden dan Wakil Presiden.

3. Dalam rangka menjaga perencanaan pembangunan berkelanjutan dan tidak terganggu dengan pergantian kepemimpinan lima tahunan, maka gagasan memberlakukan GBHN kembali semestinya diapresiasi, sebagai pedoman bagi bangsa dan negara dalam pelaksanaan pembangunan dan kewenangan menetapkan GBHN dikembalikan kepada MPR.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bagir Manan, 2003, *DPR, DPD, dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (FH-UII) Press, Yogyakarta
- _____, 2000, *Teori dan Politik Konstitusi*, Direktorat Jendral Pendidikan Tinggi Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta
- Fatmawati, 2010, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen Dengan Sistem Multi Kameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta
- Hans Kelsen, 1973, *General Theory of Law and State* (New York: Russel & Russel)
- Ismail Suny, 1978, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Aksara Baru
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Penerbit Konstitusi Press, Jakarta
- _____, 2006, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta
- Muchyar Yara, 1995, "Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden

di Indonesia Suatu Tinjauan Sejarah Hukum Tata Negara”,
PT.Nadhillah Ceria,Indonesia, Jakarta

Ni'matul Huda, 2005, *Hukum Tata Negara*, PT. RajaGrafindo Persada,
Jakarta

Sri Soemantri, 1986, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD
1945*, Penerbit Alumni, Bandung

Sri Soemantri M,2014, *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan
Pandangan*, Penerbit PT. Remaja Rosdakarya offset, Bandung

Jurnal/ Makalah

Jimly Asshiddiqie, 2003, “*Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setekah
Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*” disampaikan pada
Seminar Pembaharuan Hukum Nasional VIII Tema Penegakan
Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, diselenggarakan
oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman
dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003, hlm. 14-15

R. Nazriya, *Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Jurnal
Hukum Dan Pembangunan tahun ke 47 no.1 Januar i- Maret 2017

Saldi Isra, *Sistem Trikameral diTengah Supremasi DPR*, Jurnal Konstitusi,
Volume , nomor 1, Juli 2004

Perundang- undangan

UUD 1945 Sebelum Perubahan

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia No. 17 Tahun 2014 Tentang Majelis
Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan
Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No 1/MPR/1973 Tentang

Peraturan Tata Tertib MPR

Internet

Abdul Gani Abdullah, seminar “*Mengkaji Wewenang MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*” Peringatan hari Konstitusi pada tanggal , selasa 18 Agustus 2015, digedung MPR, sumber: http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt55d071elfef/masih_pandangan-posisi-mpr-sama-dengan-lembaga-lain, diunduh pada tanggal 10 Oktober

Boy Yendra Tamin, 2015,” Menata Ulang Kewenangan MPR”, <http://www.boyendratamin.com/2015/o6/kewenangan-mpr-setelah-uud.html>, diunduh pada tanggal 10 Oktober 2019

Hamdan Zoelva, *Paradigma Baru Politik Pasca Perubahan UUD 1945*, <http://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/03/11/paradigma-baru-politik-pasca-perubahan-uud-1945>, diunduh pada tanggal 5 September 2019

Jimly Asshiddiqie, *Lembaga Perwakilan Dan Permusyawaratan Rakyat Tingkat Pusat*, https://id.wikipedia.org/wiki/Majelis_Permusyawaratan_Rakyat_Republik_Indonesia, diunduh pada tanggal 10 Oktober 2019

Luki Herdian, “*MPR Periode 2014-2019 sudah Jalankan Rekomendasi*”, <http://pontas.id/2019/09/27/mpr-periode-2014-2019-sudah-jalankan-rekomendasi/diunduh> pada tanggal 15 Oktober 2019

Megawati Sukarno Putri, Pidato pada Peringatan hari Konstitusi, Pada tanggal Selasa, 18 Agustus, di Gedung MPR 2015, <https://news.detik.com/berita/d-2994520/ini-pidato-lengkap-megawati-di-peringatan-hari-konstitusi>, , diunduh pada tanggal 10 Oktober 2019

Muchamad Ali Safa’at, 2013, Kedudukan Ketetapan MPR Dalam Sistem Peraturan Per Undang-an-Undang-an, Indonesia, <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2013/02/kedudukan-ketetapan-mpr.pdf>,

diunduh pada tanggal 5 Oktober 2019

Pan Muhamad Faiz, *GBHN dan Haluan Ketatanegaraan*, <https://gagasanhukum.wordpress.com/2016/04/28/gbhn-dan-haluan-ketatanegaraan>, diunduh pada tanggal 10 Oktober 2019

Sulardi, *GBHN dan Sistem Presidensial*, <https://indonesiana.tempo.co/read/87441/2016>, diunduh pada tanggal 10 Oktober 2019

Selfi Miftahul Jannah “ *Pro Kontra Rencana Amandemen UUD 1945 & Hidupkan Kembali GBHN*”, <https://tirto.id/efZm>, diunduh pada tanggal 5 Oktober 2019

Yusril Ihza Mahendra , *Kewenangan MPR*, Selasa 24 Desember 2013 / <http://nasional.kontan.co.id/news/sby-dan-yusril-bahas-soal-kewenangan-mpr>, diunduh 10 Oktober 2019

Widodo Eka Tjahjana, seminar “*Mengkaji Wewenang MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*” Pada Peringatan Hari Konstitusi, Selasa, 18 Agustus 2015, di Gedung MPR ,sumber:<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt55d2d071e1fcf/masih-ada-pandangan-posisi-mpr-sama-dengan-lembaga-lain>, diunduh pada tanggal 10 Oktober 2019

Zudan Arif Fakrulloh, seminar “*Mengkaji Wewenang MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*” Pada Peringatan Hari Konstitusi, Selasa, 18 Agustus 2015. di Gedung MPR sumber:<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt55d2d071e1fcf/masih-ada-pandangan-posisi-mpr-sama-dengan-lembaga-lain>, diunduh pada tanggal 10 Oktober 2019

**MENGUJI KEWENANGAN MPR RI PADA SIDANG
PARIPURNA ATAS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
MENGENAI PEMAKZULAN PRESIDEN DAN/ATAU
WAKIL PRESIDEN DI INDONESIA
(SEBUAH UJI KEKUATAN ANTARA KEPUTUSAN
HUKUM DAN KEPUTUSAN POLITIK)**

*Oleh : Dr. Fatkhurohman,SH.,MH **
email: kusumo_uwg@yahoo.co.id

ABSTRAK

Pemakzulan dalam era Indonesia kini adalah bukan isapan jempol tapi memang berwujud dimana secara historis pernah memakan korban para presiden Indonesia walaupun keberadaannya murni karena dinamika politik. Dewasa ini pemakzulan memasuki babak baru karena keberadannya diatur secara rinci dalam Undang Undang Dasar 1945 dan peraturan perundangan lainnya. Namun dalam pelaksanaannya ternyata menyisakan sebuah pertanyaan tatkala usaha pemakzulan yang dilakukan DPR ke Mahkamah Konstitusi terbukti membuahkan hasil dimana presiden memenuhi syarat untuk dimakzulkan. Disinilah terjadi pertarungan dimana putusan hukum akan berhadapan dengan putusan politik pada sidang paripurna MPR RI untuk menentukan Presiden benar bisa dimakzulkan atau tidak. Perihal yang mengkhawatirkan kita semua adalah kalau putusan MKRI kemudian tidak dijadikan dasar pertimbangan pengambilan putusan politik oleh MPR untuk memakzulkan Presiden pada sidang Paripurna. Kemungkinan itu bisa terjadi karena iklim kehidupan politik Indonesia yang mempunyai karakter oligarkis dengan garis dinasti.

Kata Kunci: *Menguji, Kewenangan, Pemakzulan*

ABSTRACT

The impeachment in the present era of Indonesia is not a figment but a tangible one that has historically claimed the lives of Indonesian presidents even though its existence is purely due to political dynamics. Today impeachment is entering a new phase because its existence is regulated in detail in the 1945 Constitution and other laws and regulations. But in its implementation it turned out to leave a question when the impeachment efforts carried out by the House of Representatives to the Constitutional Court proved to produce results where the president fulfilled the requirements for promulgation. This is where there is a battle where the legal ruling will be confronted with political decisions at the MPR RI plenary session to determine whether the President can be impeached or not. The thing that worries all of us is that the MKRI's decision is then not used as a basis for consideration of the political decision-making by the MPR to impeach the president at the Plenary Session. That possibility could occur because of the climate of Indonesian political life which has an oligarchic character with dynastic lines.

Keywords: *Test, authority, impeachment*

A. Pendahuluan

Setelah Perubahan UUD 1945 maka negara Indonesia memasuki satu babakan baru untuk mengenal apa yang kemudian disebut Pemakzulan Presiden (*impeachment*) secara yuridis konstitusional. Hal ini memberikan angin baru bagi modernisasi struktur ketatanegaraan Indonesia yang sebelumnya hanya dikenal sebagai hasil dinamika politik untuk menjatuhkan presiden dari tampu kekuasaannya.

Di Indonesia peristiwa ini pernah terjadi dalam era Orde Lama ketika pidato pertanggungjawaban Presiden Soekarno yang terkenal Nawaksara 1 dan Nawaksara 2 ditolak oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat pada Tahun 1966. Kemudian beberapa puluh tahun kemudian tepatnya pada tahun 2001 peristiwa ini menimpa Presiden ke 4 Republik Indonesia yakni Kyai Haji Abdurrahman Wahid. Terjadinya dua peristiwa ini murni lahir dari dari arus dinamika politik yang saling mengancam dan mematikan dari para lawan politik yang kemudian diputuskan lewat lembaga politik yang bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sejarah

mencatat pemakzulan demi pemakzulan presiden di negara Indonesia ini sama sekali tidak melalui mekanisme pembuktian di dunia peradilan

Dari 2 (dua) rangkaian kejadian ini menunjukkan bahwa pemakzulan bukanlah sebuah dongeng atau pepesan kosong di negara Indonesia. Dia Berwujud dan sudah sudah terbukti memakan korban 2 (dua) orang Presiden. Atas dasar peristiwa ini maka melalui Pasal 7B Ayat (1) kedudukan presiden di Indonesia bisa dimakzulkan dengan cara yang sangat yuridis konstitusional.

Pemakzulan Presiden di Indonesia tidak seperti negara negara lain dimana keberadaan putusan ada ditangan lembaga yudikatif tetapi melalui 3 pintu kewenangan yakni antara DPR RI, MK RI, dan MPR RI. Posisi MK RI dalam hal ini hanya menjadi lembaga pendalih bahwa Presiden terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/ atau Wakil Presiden. Sama sekali MKRI tidak mempunyai kewenangan untuk mengadili bahkan memutuskan bahwa Presiden akan dimakzulkan melalui kekuatan putusannya.

Tidak sampai disini saja Putusan MKRI mengenai pemakzulan ini dalam perjalanannya nanti akan berhadapan dengan suatu kekuatan politik yang besar baik di tingkat DPR RI mapun di MPR RI. Beberapa masalah tersebut *pertama*, Sebelum berlanjut DPR akan berhadapan dengan jumlah suara yang mendukung masalah pemakzulan ini akan di bawa ke MKRI dengan syarat sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. *Kedua*, walaupun keinginan untuk melakukan sidang paripurna tercapai maka hal terberat yang harus dihadapi oleh MPR RI pada sidang paripurna nanti adalah upaya pemakzulan harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat. Beberapa kemungkinan yang akan terjadi menurut prediksi penulis adalah hasil pembuktian oleh MKRI dijadikan dasar utama atau sebaliknya sama sekali tidak dipertimbangan

karena mekanisme pengambilan keputusan didasarkan kepada mekanisme pemungutan suara. Disinilah yang menurut penulis menjadi masalah krusialnya karena putusan MKRI akan berhadapan dengan putusan politik yang sangat berbeda karakternya. Bagi MPR RI kewenangan putusan yang akan diambil dalam sidang paripurna ini jugalah tidak semudah membalikan telapak tangan karena karakter putusan yang akan diambil berdasarkan suara terbanyak dan tingkat kehadiran. Atas dasar ini maka penulis mencoba untuk menganalisisnya dengan fokus menguji kekuatan kewenangan MPR RI pada sidang paripurna mengenai pemakzulan Presiden. Apakah kekuatan putusan peradilan akan dianut dan menjadi dasar pertimbangan utama bagi lahirnya putusan politik di Indonesia bagi terwujudnya usaha pemakzulan seorang Presiden dan/atau wakil Presiden.

B. Keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasca Amandemen UUD 1945

Perubahan ke tiga UUD NRI 1945 yang diputuskan dalam rapat paripurna MPR ke 7 tanggal 9 November tahun 2001 menetapkan perubahan bagi kedudukan dan kewenangan MPR. Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang mengalami perubahan redaksionalnya “*berbunyi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*” kalau yang sebelumnya sebagaimana penulis jelaskan di awal bahwa Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR”. Namun yang terjadi saat ini setelah dilakukan perubahan (amandemen) terhadap UUD 1945, maka MPR bukan lagi pelaksana kedaulatan rakyat, kini fungsi konstitusional dimaksud dikembalikan kepada rakyat yang memegang semula dan memiliki kedaulatan. MPR mengembalikan mandatnya kepada rakyat

MPR lembaga yang tak terpisahkan dari DPR dan DPD. Kewenangan MPR juga mengalami perubahan yang sangat besar, di mana MPR tidak lagi berwenang memilih Presiden dan wakil Presiden, melainkan Presiden dan wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.¹ Hasil pemilihan Presiden dan wakil Presiden yang dilakukan oleh rakyat dilantik oleh MPR. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menetapkan bahwa MPR tetap berwenang

1 Vide Pasal 6A ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945

mengubah dan menetapkan UUD 1945.² MPR memilih Presiden dan wakil Presiden untuk mengisi kekosongan dalam jabatan, selain itu ditetapkan bahwasanya MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.³

Perubahan UUD NRI 1945 telah mengalami perubahan yang sangat signifikan di dalam struktur lembaga negara di mana yang banyak mengalami perubahan adalah lembaga legislative dan eksekutif baik dari segi kewenangan maupun dari segi keanggotaannya. Hasil amendemenn UUD 1945 telah menetapkan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang di pilih melalui pemilihan umum, dan diatur lebih lanjut menurut undang-undang.⁴ MPR lembaga yang tak terpisahkan dari DPR dan DPD.

Sebagaimana diketahui bahwa keanggotaan MPR model lama telah mencantumkan keanggotaannya salah satunya adalah utusan daerah, utusan daerah ini di dalam MPR model baru hasil amendemen UUD NRI 1945 telah ditetapkan dan dilembagakan sebagai Dewan Perwakilan Daerah dengan model dan format baru, sehingga model MPR baru ini meniadakan utusan golongan dan menambah jumlah anggota DPR menjadi 560 (lima ratus enam puluh).

Hasil amendemen UUD NRI 1945 sebagai landasan hukum bagi munculnya lembaga baru, yakni Dewan Perwakilan Daerah (*regional representation*) merupakan pergulatan dinamika politik pragmatis yang tidak bisa ditawarkan oleh kehendak masyarakat, di mana keberadaan DPD ini sebenarnya diharapkan sebagai jembatan penghubung antara kebijakan pemerintah terhadap daerah. Namun, harapan ini menjadi tinggal harapan dikarenakan kewenangan yang dirumuskan di dalam Pasal 22D UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 tentang DPD ini tidak seimbang dan sekuat dengan kewenangan dan kekuasaan DPR dan jumlah anggota DPD yang ada tidak sebanyak dengan jumlah anggota DPR, di mana seharusnya jumlah anggota DPD dengan anggota DPR harus seimbang

2 Vide Pasal 3 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945. jadi, MPR tetap mempunyai kewenangan mengubah dan menetapkan konstitusi termasuk membentuk konstitusi

3 Vide Pasal 3 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945

4 Pasal 2 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945

(sama). Hal ini akan terkait dengan proses mengambil keputusan yang terkait dengan kewenangan kewenangan yang dimilikinya sesuai dengan perintah Undang-Undang.

Restrukturisasi terhadap lembaga MPR juga mencakup perubahan atas kewenangan dan susunan keanggotaannya. Sedangkan perubahan sangat fundamental mengenai kewenangan MPR adalah meniadakan dua kewenangan MPR yang penting, yaitu kewenangan dalam menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (Pasal 3) serta kewenangan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6 ayat 2). Peniadaan dua kewenangan ini bersifat interpedensi, karena Presiden tidak lagi diangkat oleh MPR, maka MPR tidak perlu lagi menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara untuk dijalankan oleh Presiden setiap lima tahun sekali. Garis-garis Besar Haluan Negara sebagai pedoman penyelenggaraan negara tidak lagi ditetapkan setiap lima tahun oleh MPR akan tetapi tertuang dalam amanat pembukaan dan dalam pasal-pasal UUD 1945.

Sedangkan pedoman kerja penyelenggaraan negara setiap tahun atau lima tahun atau lebih dari lima tahun dapat ditetapkan dalam undang-undang yang dibahas dan disetujui bersama oleh Presiden dan DPR. Dengan perubahan tersebut, posisi Presiden sebagai mandataris MPR juga menjadi tidak relevan. MPR tidak memiliki kewenangan untuk mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, karena Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat (Pasal 6A). MPR hanya berwenang untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden. Pelantikan ini, hanyalah dalam rangka pengukuhan dan pengambilan sumpah Presiden dan Wakil Presiden yang telah terpilih dalam pemilihan langsung oleh rakyat di hadapan sidang MPR. Walaupun demikian MPR masih berwenang untuk memilih Wakil Presiden dalam hal jabatan Wakil Presiden dalam keadaan kosong, yaitu dari dua calon Wakil Presiden yang diajukan oleh Presiden, (Pasal 8 ayat 2) serta memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam hal Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari calon yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Calon Wakil Presidennya memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua pada saat pemilu sebelumnya (Pasal 8 ayat 3). MPR tetap berwenang mengubah dan menetapkan UUD (Pasal 3 ayat 1). Semua anggota MPR itu baik yang berasal dari anggota DPR maupun

dari anggota DPD semuanya dipilih melalui pemilihan umum. Dengan demikian, jelas menunjukkan bahwa keanggotaan MPR saat ini, terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang sama-sama dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum.

C. Mahkamah Konstitusi Dan Pemakzulan (*Impeachment*)

Berdasarkan Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, lembaga ini merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman, di samping Mahkamah Agung. Dengan demikian Mahkamah Konstitusi terikat pada prinsip umum penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lembaga lainnya dalam menegakkan hukum dan keadilan.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia, ini jelas terinspirasi dari keberadaan Mahkamah Konstitusi di negara lain dimana pembentukannya sudah disesuaikan dengan cita rasa sistem ketatanegaraan Indonesia. keberadaannya diatur dalam UU No 24 tahun 2003 sebagaimana telah dirubah dengan UU 8 Tahun 2011. Karena bagaimanapun juga, setiap negara memiliki karakteristik sistem ketatanegaraan yang berbeda.⁵

Berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Mahkamah Konstitusi berwenang untuk:

1. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
3. Memutus pembubaran partai politik;
4. Memutus perselisihan hasil pemilihan umum.

5 Jimly Asshiddiqie, *Mahkamah Konstitusi : Fenomena Hukum Tata Negara Abad ke-20*, (makalah diskusi terbatas KRHN, 18 Juni 2002), hlm.2, dalam Fatkhurohman, et.al, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, (Bandung, 2004), hlm.3.

Menurut Sri Soemantri kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar (*judicial review*) 2 (dua) macam, yaitu : pengujian formal dan pengujian secara materiil. Pengujian secara formal adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk legislatif dibuat sesuai dengan prosedur ataukah tidak, serta apakah suatu kekuasaan berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Sedangkan pengujian secara materiil adalah wewenang untuk menyelidiki dan menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan bertentangan ataukah tidak dengan peraturan yang lebih tinggi.⁶ Oleh karena itu, menurutnya rumusan Pasal 24C ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu tidak membatasi hak pengujian tersebut, yang dibatasi hanyalah subyek yang akan diuji, yaitu undang-undang.

Selain mempunyai 4 (empat) kewenangan Mahkamah Konstitusi juga mempunyai kewajiban memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

D. Konsepsi Pemakzulan

Kata "*impeachment*" berasal dari kata "*to impeach*", sebuah kata kerja transitif. Merujuk pada Kamus **Merriam Webster**, kata ini memiliki beberapa arti, dan arti yang paling cocok untuk konteks berbagai artikel/berita adalah "*to remove from office especially for misconduct*". Bahasa Indonesia sudah punya padanan kata yang sangat tepat untuk keperluan ini, yaitu "*pecat*" atau *dimakzulkan*, atau *dilengserkan*. Maraknya penggunaan kata "*impeachment*" di media massa tidak bisa dilepaskan dari populernya skandal seks antara Presiden Amerika Serikat Bill Clinton dengan Monica Lewinsky beberapa tahun yang lalu. Karena skandal itu Clinton dihadapkan pada sanksi pemecatan. Kebetulan tidak lama setelah itu Presiden Indonesia ketika itu, Abdurrahman Wahid, menghadapi ancaman yang sama. Maka agar selaras dengan peristiwa yang terjadi di Amerika, media Indonesia banyak yang "latah" menggunakan kata "*impeachment*", bukan "*pemecatan*". Asalnya kata ini hanya digunakan

6 Sri Soemantri, *Hak Menguji Material di Indonesia*, (Bandung, 1986), hlm. 47

secara khusus dalam kasus pemecatan terhadap presiden. Namun belakangan, kata tersebut mulai “turun pangkat”, digunakan juga untuk objek selain presiden.⁷

Dalam berbagai literatur lain istilah *impeachment* berasal dari kata “*to impeach*”, yang berarti meminta pertanggungjawaban. Jika tuntutannya terbukti, maka hukumannya adalah “*removal from office*”, atau pemberhentian dari jabatan. Dengan kata lain, kata “*impeachment*” itu sendiri bukanlah pemberhentian, tetapi baru bersifat penuntutan atas dasar pelanggaran hukum yang dilakukan. Oleh karena itu, dikatakan **Charles L. Black**, “*Strictly speaking, ‘impeachment’ means ‘accusating’ or ‘charge’.*” Artinya, kata *impeachment* itu dalam bahasa Indonesia dapat kita alih bahasakan sebagai dakwaan atau tuduhan.⁸

Menurut *Webster’s New World Dictionary*, istilah “*to impeach*”, berarti, “*to bring (a public official) before the proper tribunal on the charges of wrongdoing*”. Sementara itu, *Encyclopedia Britannica* menjelaskan pengertian *impeachment* sebagai, “*a criminal proceeding instituted against a public official by a legislative body.*”⁹

Impeachment menurut *Black Law Dictionary* adalah:¹⁰ *A criminal proceeding against a public officer Before a quasi political court, instituted by a written accusation called “article of impeachment”. For example a written accusation by the house of representatives of the United States to the Senate of the United States, against the President, Vice President, or an officer of the United States.*

Menurut **Marsilam Simanjuntak** *impeachment* adalah suatu proses tuntutan hukum (pidana) khusus terhadap seorang pejabat publik ke depan sebuah quasi-pengadilan politik, karena ada tuduhan pelanggaran hukum sebagaimana yang ditentukan Undang Undang Dasar. Hasil akhir dari mekanisme *impeachment* ini adalah pemberhentian dari jabatan,

7 Anonym, *Makna Impeachment* dalam <http://berbual.com> 28 Agustus 2006.

8 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta, 2007), hlm. 600.

9 Winarno Yudho, et.al, *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (laporan penelitian) tim peneliti Pusat Penelitian dan Pengkajian Mahkamah Konstitusi, (Jakarta, 2005), hlm. 27.

10 Kunthi Dyah Wardani, *Impeachment Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta, 2007), hlm. 16.

dengan tidak menutup kemungkinan melanjutkan proses tuntutan pidana biasa bagi kesalahannya sesudah turun dari jabatannya.¹¹

Impeachment berarti proses pendakwaan atas perbuatan menyimpang dari pejabat publik. Pengertian demikian seringkali kurang dipahami, sehingga seolah-olah lembaga “*impeachment*” itu identik dengan “pemberhentian”. Padahal proses permintaan pertanggung-jawaban yang disebut *impeachment* itu tidak selalu berakhir dengan tindakan pemberhentian terhadap pejabat yang dimintai pertanggungjawaban. Contoh kasus adalah peristiwa yang dialami oleh mantan Presiden Amerika Serikat, Bill Clinton, yang di-*impeach* oleh *House of Representatives*, tetapi dalam persidangan *Senat* tidak dicapai jumlah suara yang diperlukan, sehingga kasus Bill Clinton tidak berakhir dengan pemberhentian.

Perkataan “*impeachment*” harus dibedakan dengan perkataan “*removal from office*” yang berarti pemberhentian dari jabatan. Seperti dikatakan oleh **Jethro K. Lieberman**, “*impeachment is the means by which the federal officials may be removed from office for misbehavior*”¹². Lembaga *impeachment* ini hanyalah sarana untuk melakukan pemberhentian terhadap pejabat publik. Namun hasilnya masih tergantung pada proses hukum dan politik yang melingkupinya. *Impeachment* merupakan proses politik, sehingga di dalamnya tidak terdapat sanksi pidana ataupun sanksi kurungan. Yang ada hanyalah sanksi pemberhentian dari jabatannya. Namun bila terbukti ada tindak pidana di dalamnya, maka prosedur penyelesaian tindak pidana seperti biasanya tetap dapat dilakukan, hanya saja hal tersebut dilakukan setelah pemberhentian tersebut terlaksana.

Proses *impeachment* merupakan salah satu kekuasaan yang dipegang oleh parlemen. Ini adalah sebagai bentuk dari fungsi kontrol parlemen terhadap para pejabat publik yang telah diberikan amanat oleh rakyat untuk melaksanakan tugas dan kewajibannya. Sehingga apabila seorang pejabat publik dalam masa jabatannya terbukti melakukan pelanggaran baik yang telah diatur dalam konstitusi maupun hukum positif yang berlaku, kepadanya dapat dihadapkan pada proses *impeachment* dengan tujuan memberhentikan yang bersangkutan dari jabatannya.

Menurut **Jimly Asshiddiqie**, banyak pihak yang memahami bahwa

11 Ibid.

12 Winarno Yudho, et.al., *Op.Cit*, hlm. 28

impeachment merupakan turunya, berhentinya atau dipecatnya Presiden atau pejabat tinggi dari jabatannya. Sesungguhnya arti *impeachment* sendiri merupakan tuduhan atau dakwaan sehingga *impeachment* lebih menitik beratkan pada prosesnya dan tidak mesti berakhir dengan berhenti atau turunya Presiden atau pejabat tinggi negara lain dari jabatannya. Dalam praktek *impeachment* yang pernah dilakukan di berbagai negara, hanya ada beberapa proses *impeachment* yang berakhir dengan berhentinya seorang pimpinan negara. Salah satunya adalah Presiden Lithuania, **Rolandas Paskas**, di mana proses *impeachment* itu berakhir pada berhentinya Paskas pada tanggal 6 April 2004.

Kasus terakhir adalah Pemakzulan Presiden Park Geun-hye, aksi serupa yang pertama terjadi sejak tahun 2004 terhadap seorang Presiden Korea Selatan yang sedang berkuasa, merupakan puncak dari skandal politik Korea Selatan 2016. Pemungutan suara pemakzulan terjadi pada tanggal 9 Desember 2016, dengan 234 dari 300 anggota Majelis Nasional memilih untuk memakzulkan Park Geun-hye dan memberhentikannya sementara dari jabatannya. Sebagai hasil dari pemungutan suara pemakzulan, Hwang Kyo-ahn, Perdana Menteri Korea Selatan, menjadi penjabat presiden sampai 180 hari sementara Mahkamah Konstitusi Korea memutuskan apakah akan menerima atau menolak pemakzulan tersebut. Mahkamah Konstitusi mengesahkan pemakzulan pada 10 Maret 2017 dengan keputusan bulat, mengakhiri jabatan kepresidenan Park. Park secara resmi dipenjara selama 24 tahun sejak tanggal 6 April 2018 karena terbukti menyalahgunakan kekuasaan.

Objek dari tuduhan *impeachment* tidak hanya terbatas pada pemimpin negara, seperti Presiden atau Perdana Menteri, namun juga pada pejabat tinggi negara. Objek dari *impeachment* diberbagai negara berbeda-beda dan terkadang memasukkan pejabat tinggi negara seperti hakim atau ketua serta para anggota lembaga negara menjadi objek *impeachment*. Namun objek *impeachment* yang menyangkut pimpinan negara akan lebih banyak menyedot perhatian publik. Seiring dengan Perubahan UUD NRI 1945, Indonesia juga mengadopsi mekanisme *impeachment* yang objeknya hanya menyangkut pada Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Alasan-alasan *impeachment* pada masing-masing negara juga berbeda-beda. Selain itu, perdebatan mengenai penafsiran dari alasan

impeachment juga mewarnai proses *impeachment* atau menjadi wacana eksplorasi pengembangan teori dari sisi akademis. Contohnya adalah batasan dari alasan *misdeamenor* dan *high crime* yang dapat digunakan sebagai dasar *impeachment* di Amerika Serikat. Di Indonesia, kedua alasan tersebut diadopsi dan diterjemahkan dengan “perbuatan tercela” dan “tindak pidana berat lainnya”. Batasan dari *misdemeanor* dan *high crime* di Amerika sendiri masih menjadi perdebatan. Sedangkan definisi atas alasan *impeachment* tersebut di Indonesia dijabarkan dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menegaskan, bahwa yang disebut “tindak pidana berat lainnya” adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih. Sedangkan “perbuatan tercela” adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Mengenai mekanisme *impeachment* di negara-negara yang mengadopsi ketentuan ini juga berbeda-beda. Namun secara umum, mekanisme *impeachment* pasti melalui sebuah proses peradilan tata negara, yang melibatkan lembaga yudikatif, baik lembaga itu adalah Mahkamah Agung (*Supreme Court*) atau Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*). Bagi negara-negara yang memiliki 2 (dua) lembaga pemegang kekuasaan yudikatif yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, maka besar kecenderungan bahwa Mahkamah Konstitusi-lah yang terlibat dalam proses mekanisme *impeachment* tersebut. Keterlibatan Mahkamah Konstitusi dalam proses *impeachment* itu sendiri berbeda dimasing-masing negara, tergantung pada sistem pemerintahan yang dimiliki oleh negara tersebut serta tergantung pula pada kewenangan yang diberikan oleh Konstitusi kepada Mahkamah Konstitusi pada proses *impeachment*. Contoh adalah Korea Selatan. Tak selang beberapa waktu yang lalu, Perdana Menteri Korea Selatan, Roh Moo Hyun, terkena kasus *impeachment* atas tuduhan kasus suap dalam pemilihan umum yang dimenangkannya. Oleh Parlemen Korea Selatan Roh Moo Hyun telah terbukti bersalah dan diberhentikan dari kedudukannya. Atas putusan Parlemen itu Roh Moo Hyun dinonaktifkan dari jabatannya dan dapat mengajukan perkaranya kepada Mahkamah Konstitusi. Setelah diperiksa di Mahkamah Konstitusi, putusan Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa Roh Moo Hyun memang melakukan suap tapi tuduhan itu tidak cukup untuk membuat dia turun dari jabatannya. Oleh karena itu Roh Moo Hyun tetap dalam jabatannya sebagai Perdana Menteri akibat putusan Mahkamah Konstitusi Korea Selatan. Sementara

ada juga sistem yang menerapkan di mana Mahkamah Konstitusi berperan sebagai jembatan yang memberikan landasan hukum atas peristiwa politik *impeachment* ini. Kata akhir proses *impeachment* berada dalam proses politik di parlemen. Contoh dari negara yang mengadopsi aturan demikian adalah Lithuania yang juga baru saja memberhentikan Presidennya, Rolandas Paskas dalam proses *impeachment*.

E. Dinamika Keberadaan Kewenangan MK RI dan MPR RI Dalam Penanganan Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden di Indonesia

Secara organisatoris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) mempunyai hubungan yang tidak dapat dipisahkan dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Hal ini karena kedua institusi ini adalah sama-sama memegang peran sebagai pemegang kekuasaan dan kewenangan sebagai lembaga negara. MPR RI memegang kewenangan konstitusional sedangkan MK RI memegang kekuasaan yudikatif. Terjadinya hubungan ini bukan berarti akan merusak kemandirian hakim (*independent of judiciary*) atau bahkan sebaliknya, tetapi semata karena diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Pokok masalah ini terjadi pada peristiwa permakzulan Presiden di Negara Republik Indonesia. Di Indonesia pemakzulan diatur dalam Undang Undang Dasar 1945 Pasal permakzulan diatur Pasal 7A yang menyebutkan bahwa

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Adapun lembaga negara yang terkait pada proses permakzulan ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK RI) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPRRI).

Pada proses ini DPR RI yang mempunyai inisiatif untuk mengusulkan dilakukannya permakzulan karena presiden sesuai ketentuan Pasal 7B Ayat (1) UUD 1945 telah melakukan beberapa hal, yakni;

- a. Pengkhianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang.
- b. Korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam undang-undang.
- c. Tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.
- d. Perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- e. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam **Pasal 6** Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹³

Hal inilah yang menyebabkan DPR RI harus segera mengambil sikap. Hal ini seperti diatur pada **Pasal 7B ayat (2) yang menyatakan bahwa :**

“Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat”.

Selanjutnya sesuai dengan perintah Pasal 7B ayat (3) disebutkan bahwa ;

“Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang

¹³ Harus diperjelas tentang makna bunyi Pasal 7B ayat (1) khususnya huruf d yang terkait dengan definisi Perbuatan tercela dimana dalam keterangannya hanya mendefinisikan perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden. Tanpa ada penjelasan yang tegas hal ini akan menjadi pemahaman yang multitafsir dan akan menimbulkan ketidakpastian hukum.

paripurna yang dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat”.

Setelah semua ketentuan pasal pasal terpenuhi maka sesuai dengan perintah Pasal 7B ayat (4) maka *“Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi”.*

Selanjutnya sesuai dengan ketentuan Pasal 7B ayat (5) *“Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat”*

Akhir dari proses ini kemudian memerintahkan MPR RI untuk melakukan sidang paripurna. Hal ini seperti diatur pada ketentuan Pasal 7B ayat (6) yang menyatakan bahwa :

“Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut”.

Setelah melihat paparan ketentuan pengaturan mengenai permakzulan di atas maka sepertinya kita akan dihadapkan oleh benturan kepentingan 2 (dua) kekuatan besar yakni kekuatan putusan lembaga yudikatif di bawah kekuasaan MKRI dan putusan politik di bawah kekuatan lembaga legislatif.

Untuk mengurai masalah ini penulis akan membedahnya melalui dua pendekatan masalah, *pertama* usaha DPR RI sampai ke MKRI untuk membuktikan bahwa presiden telah melakukan apa yang telah diatur dalam pasal 7B Ayat (1) UUD 1945 yakni melakukan pelanggaran

hukum berupa pengkianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah pekerjaan sulit dan jelas tidaklah gampang .

Hal ini dikarenakan harus memenuhi persyaratan seperti yang termaktub pada Pasal 7B Ayat (3) yang dimana permintaan DPR RI ke MKRI untuk membuktikan yang telah dituduhkannya harus mendapat dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Ini menjadi masalah pertama yang akan dihadapi oleh DPR RI dalam usaha memakzulkan Presiden dari kursi jabatannya. Dinamika politik ini dipastikan akan berjalan ulet dan alot karena akan berhadapan dengan partai-partai pendukung (koalisi) yang loyal kepada Presiden. Walaupun koalisi sendiri sebenarnya ada dalam sistem pemerintahan parlementer, bukan pada sistem pemerintahan presidensial seperti yang dijalankan di Indonesia.

Kedua, setelah MK RI menyatakan bahwa presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden dimana pada akhirnya harus dimakzulkan maka DPR akan membawanya ke sidang paripurna MPR. Menurut ketentuan Pasal 7B ayat (6) UUD 1945 MPR wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usulan DPR paling lambat 30 hari. Tahap ini akan masuk fase paling berat karena menurut penulis akan terjadi tarik menarik dan perseteruan kepentingan antara yang pro pada pemakzulan dan yang menentang/menghalang halangi pemakzulan.

Terselenggarannya sidang paripurna dalam rangka pemakzulan juga harus memenuhi syarat yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Metode pengambilan keputusan dalam ranah ilmu politik praktis tidak akan lepas dengan piranti pemungutan suara (*voting*)¹⁴.

14 Voting adalah metode untuk kelompok, seperti rapat atau pemilih, untuk membuat keputusan politik kolektif atau mengungkapkan pendapat yang biasanya mengikuti diskusi, debat atau kampanye pemilihan sumber <https://en.wikipedia.org/wiki/Voting> diunduh tgl 20 Nopember 2019

Penggunaan piranti jelas harus memenuhi persyaratan detail seperti yang disebut pada Pasal 7B ayat (7) yang berbunyi

“Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

Ketentuan ini menunjukkan bahwa jalan menuju pemakzulan harus melalui mekanisme ini yang tentunya akan menjadi medan berat karena semuanya didasarkan kepada jumlah kehadiran anggota MPR baik dari unsur DPR maupun unsur DPD. Dinamika politik yang berkembang saat itu jelas akan bergerak sangat dinamis yang menghadirkan 2 (dua) kubu yang berkepentingan erat dengan pemakzulan baik yang pro dan kontra. Belum lagi kuatnya sistem politik oligarkis jelas akan menambah dinamis proses pemakzulan saat itu¹⁵. Sistem Politik adalah merupakan sistem politik dimana pihak yang memerintah terdiri atas sejumlah orang atau sekelompok orang (kelompok elit). Sekelompok elit tersebut dalam menjalankan pemerintahan selalu menggunakan segala cara agar rakyat dapat dikendalikan dan dikuasainya.¹⁶ Sistem politik ini saat ini sedang melanda Indonesia bahkan terakhir muncul sistem politik dinasti yang dalam prakteknya lebih menonjolkan sistem kekerabatan karena faktor keturunan.

Hal inilah yang nanti akan menjadi kendala besar bagi pelaksanaan pemakzulan dimana putusan Mahkamah Konstitusi ketika dibawa DPR untuk dijadikan dasar sidang paripurna MPR tidak serta merta akan

15 Hingga saat ini belum ada definisi baku yang diberikan oleh para ilmuwan terkait dengan oligarki. Hal tersebut didasarkan karena perbedaan persepsi yang diberikan masing-masing ilmuwan. Beberapa kalangan ilmuwan menganggap oligarki merupakan sebuah konsep jika merujuk pada pendapat James Payne maupun Leach. Oligarki juga dapat dianggap sebagai sebuah bentuk pemerintahan jika merunut pendapat Aristoteles dan Roberth A. Dahl. Berikut adalah penjelasan tentang seputar pengertian Sistem Politik Oligarki. lihat dalam <http://seputarpengertian.blogspot.com/2016/10/pengertian-sistem-politik-oligarki.html>, diunduh 19 November 2019

16 Ibid

dijadikan landasan untuk memutuskan pemakzulan presiden. Asumsi akan terjadinya peristiwa ini dalam upaya pemakzulan presiden dan/atau wakil presiden harus mendapatkan pengkajian secara mendalam. Hal ini dikarenakan proses pemakzulan di Indonesia ini terbilang njelimet dan terkesan berthele-thele dengan membenturkan putusan peradilan dengan putusan politik. Tidak seperti negara-negara lain dimana proses pemakzulan selesai di Mahkamah Konstitusi.

Bagi MPR sendiri selaku lembaga yang memegang kunci utama pelaksanaan pemakzulan harus bisa menempatkan kewenangannya secara proporsional dengan cara menghindari dijalankannya model kepentingan politik praktis. Menjadikan putusan MKRI sebagai pertimbangan utama dalam mengambil keputusan dalam sidang paripurna adalah sebuah keniscayaan yang tidak terelakan. Peningkaran terhadap semuanya itu dapat menjadi bumerang bagi MPR karena akan menghilangkan tingkat kepercayaan atau legitimasi masyarakat akan tugas pokok dan fungsinya sebagai sebuah lembaga negara.

Gambaran peliknya perjalanan pemakzulan di Indonesia nanti memberikan inspirasi bagi penulis bahwa sebenarnya kurang tepat kalau persoalan pemakzulan dimasukan dalam ranah politik. Hal ini seperti akan mengulang berjalannya sejarah masa lalu dimana Presiden Soekarno dan Presiden Abdurrahman Wahid dimakzulkan tanpa pembuktian di pengadilan. Hadirnya Mahkamah Konstitusi dalam penanganan pemakzulan sudah tepat namun ke depan kewenangannya harus diperluas dan diperkuat menjadi lembaga pengadil yang bersifat final dan binding, seperti pada negara negara lain.

F. Kesimpulan

1. Keberadaan pemakzulan di Indonesia perjalanannya dapat dipahami melalui dua pendekatan yakni sejarah dan yuridis konstitusional. Sejarah mencatat bahwa ada di Indonesia pernah melakukan pemakzulan terhadap Presiden Soekarno dan Abdurrahman Wahib melalui mekanisme putusan politik, tanpa pembuktian di pengadilan. Dalam era reformasi putaran ke 4 ini kemudian secara normatif keberadaan pemakzulan diatur dalam konstitusi dengan memadukan putusan hukum dengan putusan politik.

2. Perpaduan antara dua metode ini melahirkan berbagai spekulasi pemikiran dimana setelah putusan hukum yang dilahirkan oleh MKRI tidak bisa serta merta menjadi jaminan proses pemakzulan pada sidang paripurna oleh MPR berjalan dengan lancar. Hal ini dikarenakan mekanisme pengambilan putusan politik berdasarkan tingkat kehadiran anggota dan suara (*voting*). Maka besar kemungkinan terjadi benturan kepentingan dengan menganulir putusan MK RI yang telah membuktikan presiden memenuhi syarat untuk dimakzulkan

G. Rekomendasi

1. Diperlukan penataan ulang kewenangan MPR untuk lebih proporsional dalam menjalankan tugas pemakzulan dengan lebih menempatkan keputusan politik yang dapat bersinergi dengan putusan hukum Mahkamah Konstitusi.
2. Dengan melihat porses pemakzulan yang njlimet dan bertele-tele ini, perlu dipertimbangkan untuk menguatkan dan meluaskan kekuasaan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara pemakzulan yang bersifat *final* dan *binding*.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Jimly Asshiddiqie, *Mahkamah Konstitusi : Fenomena Hukum Tata Negara Abad ke-20*, (makalah diskusi terbatas KRHN, 18 Juni 2002), hlm.2, dalam Fatkhurohman, et.al, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, (Bandung, 2004)
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta, 2007)
- Kunthi Dyah Wardani, *Impeachment Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta, 2007)

Sri Soemantri, *Hak Menguji Material di Indonesia*, (Bandung, 1986)

Winarno Yudho, et.al, *Mekanisme Impeachment dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (laporan penelitian) tim peneliti Pusat Penelitian dan Pengkajian Mahkamah Konstitusi, (Jakarta, 2005)

INTERNET

Anonym, "*Apakah Amerika Sedang Hanyut ke Dalam Perang Saudara?*" 21 Desember 1998 dalam wsws.org online.

Anonym, *Makna Impeachment* dalam <http://berbual.com> 28 Agustus 2006.

<https://en.wikipedia.org/wiki/Voting> diunduh 20 N0pember 2019

<http://seputarpengertian.blogspot.com/2016/10/pengertian-sistem-politik-oligarki.html>, diunduh 19 November 2019

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

Undang-Undang No 24 Tahun 2003 sebagaimana telah dirubah dengan UU No 8 tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan 2002

**KAJIAN FILOSOFIS TERHADAP MAJELIS
PERMUSYAWARATAN RAKYAT SEBAGAI LEMBAGA NEGARA
BERDASARKAN TEORI BERNEGARA
(BANGSA INDONESIA)**

*Oleh: Lukman Hakim
Email: l_hakim@widyagama.ac.id*

ABSTRACT

The People's Consultative Assembly as a state institution / state organ / state apparatus is a unit inseparable from the state existence. The existence of the state organ is intended to fill and carry out the state. The establishment of state institution/organ/apparatus is a manifestation of the people representativeness mechanism in order to carry out the government. Also, the establishment of a country is for the sake of people's interest so that such an establishment should represent people's aspiration. The people's aspiration is realised in the form of the state theory of the Indonesian Nation.

Keywords: *The People's Consultative Assembly, State Organ, State institution, The State Theory.*

ABSTRAK

MPR sebagai institusi negara/organ negara/aparatur negara adalah unit yang tidak dapat dipisahkan dari keberadaan negara. Keberadaan organ negara dimaksudkan untuk mengisi dan menjalankan negara. Pembentukan lembaga/organ/aparatur negara merupakan manifestasi dari mekanisme keterwakilan rakyat dalam rangka menjalankan pemerintahan. Juga, pembentukan suatu negara adalah demi kepentingan rakyat sehingga pendirian semacam itu harus mewakili aspirasi masyarakat. Aspirasi rakyat diwujudkan dalam bentuk teori kenegaraan Bangsa Indonesia.

Kata Kunci: MPR, Organ Negara, Lembaga Negara, Teori Bernegara.

A. Hukum Tata Negara dan Teori Bernegara.

Bahwa hukum (termasuk hukum tata negara) terdiri atas dua unsur,¹ yaitu unsur kerohanian yang bersifat abstrak dan unsur lingkungan yang bersifat nyata. Unsur kerohanian disebut sebagai unsur ideal dan bersumber pada pikiran manusia. Sebagai bangunan hukum, unsur ideal ini dikenal sebagai pengertian-pengertian. Karena bersumber pada pikiran manusia, maka pengertian-pengertian bersifat umum (universal) dan tetap.²

Sedangkan unsur yang kedua ialah unsur yang bersifat nyata yaitu alam dan lingkungan di manapun di dunia manusia itu hidup. Herman Heller menyebutnya sebagai unsur alam dan budaya setempat. Karena alam dan lingkungan hidup manusia termasuk nilai-nilai, kepribadian, tradisi di mana manusia hidup itu berbeda-beda, maka hasilnya berbeda satu dengan yang lainnya. Unsur ini disebut sebagai asas-asas. Itulah sebabnya dimungkinkan terjadi perbedaan dalam asas-asas, misalnya asas demokrasi dari suatu bangsa tidak sama dengan bangsa lainnya. Dunia Barat dalam demokrasinya lebih memberi bobot pada kebebasan sedangkan Dunia Timur lebih memberikan bobot pada persamaan. Jadi meskipun pengertiannya sama yaitu demokrasi, tetapi isinya berbeda, hal ini tergantung pada asas-asas yang dianggap demokratis.³

Artinya bahwa mengenai pengertian-pengertian (*formele stelselmatigheid*) dapat saja bersifat universal, misalnya bentuk negara republik, tetapi bagaimana isinya (materi) dapat saja berbeda. Bagaimana suatu bangsa dari negara republik mengangkat Presiden, seluas apa kekuasaan yang melekat dalam jabatan Presiden, lebih luas lagi bagaimana suatu bangsa mengatur kehidupan bernegaranya, semuanya itu tergantung pada bangsa itu sendiri, yang kesemuanya itu biasanya diatur dalam hukum tata negara (positip).

1 Azhary, *Teori Bernegara Bangsa Indonesia (Suatu Pemahaman tentang pengertian-pengertian dan asas-asas dalam Hukum Tata Negara)*, Pidato pengukuhan diucapkan pada Upacara Penerimaan Jabatan sebagai Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta tanggal 26 Juli 1995, hlm. 2-3.

2 Sebagai contoh pengertian bentuk negara “Republik” ialah negara yang dikepalai oleh Presiden, bukan oleh Raja.

3 Masalah asas-asas dalam demokrasi; Lihat: Aidul Fitriadi Azhari, *Penafsiran Konstitusi Dan implikasinya Terhadap Pembentukan Sistem Ketatanegaraan Demokrasi Atau Otokrasi (Studi Tentang Penafsiran UUD 1945 dan Pergulatan Mewujudkan Demokrasi di Indonesia)*, Disertasi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.

Sedangkan ilmu negara adalah ilmu pengetahuan yang membahas: a) pengertian-pengertian dasar serta; b) sendi-sendi dasar tentang negara.⁴ Bila dihubungkan dengan pendekatan teoretik yang sistemik, pembahasan tentang pengertian dan sendi dasar (pokok) tersebut tercakup dalam bahasan ilmu negara umumnya dan disebut juga sebagai ‘teori bernegara’.

Menurut Jellinek, teori ilmu negara (*teoretische staatswissenschaft*) ada yang bersifat umum dalam arti berlaku untuk semua negara, yang disebut *algemeene staatslehre*. Selain itu, ada juga ilmu negara yang bersifat khusus, *bezondere staatslehre*, yaitu teori bernegara yang diberlakukan untuk satu negara tertentu saja.

Ilmu negara bersifat teoritis, abstrak, dan universal.⁵ Asumsinya terdapat kesamaan keadaan setiap negara (*in general*) sehingga tidak dapat langsung diterapkan dalam praktik kenegaraan secara khusus. Sedangkan objek pembahasan hukum tata negara dan hukum administrasi negara bersifat konkret (*specific*), yaitu negara yang terikat pada waktu dan tempat tertentu. Objek hukum tata negara dan hukum administrasi negara yang demikian lebih dekat dengan pembahasan ilmu negara khusus Republik Indonesia yang merupakan terapan teori bernegara bangsa Indonesia.

Untuk mendapatkan pengetahuan yang komprehensif mengenai filsafat negara dan teori dasar bernegara, maka diperlukan sajian ilmu negara umum dan ilmu negara khusus sekaligus ilmu negara khusus menjadi pelengkap (komplementer) bagi ilmu negara umum; dari tatanan yang umum teoretis menuju tatanan yang lebih lokal, spesifik, dan praktikal.⁶ Sementara itu, dalam pengertian praktis (*practische staatswissenschaft*), teori ilmu negara (*teoretische staatswissenschaft*) yang diterapkan dalam praktik atau kegiatan kenegaraan akan menjadi ilmu politik. Jadi antara ilmu negara (*teoretische staatswissenschaft*) dan ilmu politik (*practische staatswissen- schaft*) terdapat pola hubungan yang signifikan. Sementara

4 Definisi tersebut berasal dari Padmo Wahjono sebelumnya diintroduksi dengan istilah ‘pengertian pengertian pokok’ dan ‘sendisendi pokok’ tentang negara. Namun, istilah ‘dasar’ kiranya lebih dapat menunjukkan arah yang sebenarnya dari definisi tersebut.

5 Dalam penjelasan yang lebih luas, sifat ilmu negara adalah teoretis, abstrak, umum, dan universal. Dalam hal ini, sifat umum tidak perlu lagi diungkapkan karena sudah tercakup dalam kata ‘universal.’ Sesuatu yang universal lazimnya langsung bersifat umum (general) juga. Namun, sesuatu yang bersifat umum belum tentu bersifat universal.

6 Ilmu negara khusus merupakan interpretasi konkret (lokal) dari pemikiran global yang ada dalam ilmu negara umum.

itu, menurut tradisi dari negara-negara Anglo Saxon, *political science* mempunyai isi yang berbeda dengan ilmu negara karena *political science* merupakan disiplin ilmu yang berdiri sendiri.

Analisis negara secara sosiologis dalam arti melihat negara sebagai suatu bangunan masyarakat atau negara sebagai suatu kebulatan / utuh (*ganzheit*) meliputi sifat hakekat negara, pembenaran negara, terjadinya negara, tipe-tipe utama negara, dan tujuan negara.⁷

Sedangkan analisis negara dari sudut hukum atau juridikal strukturnya (*substance*), maksudnya menganalisis substansi atau isi dari organisasi negara. Analisis meliputi: bagaimana bentuknya, bagaimana susunannya, apa saja unsur-unsur negara itu, bagaimana keberadaan konstitusinya, apa saja alat-alat perlengkapan negaranya, bagaimana sistem dan lembaga perwakilannya, bagaimana fungsi negara itu diatur, apa pula sendi-sendi pemerintahan yang dipakai untuk menjalankan organisasi negara.

Kedua pendekatan ini akan menjadi rangka sistematis dalam membahas teori bernegara khusus Republik Indonesia. Sistematis yang telah dibuat oleh Georg Jellinek ini akan tetap menjadi acuan yang relevan dalam membahas segi khusus teori bernegara, yaitu teori bernegara bangsa Indonesia.

B. Hakekat Filosofis Teori Bernegara (Bangsa Indonesia).

Harus dibedakan antara teori negara dengan teori bernegara. Kalau teori negara yang menjadi titik pusat pembahasannya ialah wibawa, kekuasaan dari pemerintah, artinya membahas negara sebagai suatu struktur kekuasaan, mengapa seseorang atau sekelompok orang berkuasa atas suatu kelompok/paguyuban. Misalnya teori tentang pembenaran kekuasaan negara (*rechtsverdigings theorie*), diantaranya ialah, teori teokrasi (*theocratieshe theorie*), teori kekuasaan (*machten theorie*) dan lain-lain. Sedangkan teori bernegara lebih memusatkan perhatiannya pada wadah pengorganisasian diri dari suatu masyarakat/paguyuban bangsa. Negara dianggap sebagai wadah/perwujudan tempat masyarakat bangsa

7 Lima teori dengan pendekatan sosiologis (negara sebagai *social community*) disebut *Allgemeine Soziale Staatslehre*. Lihat: Teuku Amir Hamzah dkk (ed.), *Ilmu Negara: Kuliah Padmo Wahjono*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Indo Hill Co, Jakarta, 2003, hlm. 19.

mengorganisasikan dirinya (*de staat is een figuur in dit volksgemeenschap zichzelf organiseren van het gemeenschapwezen*). Jellinek menamakan teori bernegara ini sebagai *staatbildung theorie*. Pada waktu membahas teori negara, dilihat dari sudut hukum sedangkan pada waktu membahas teori bernegara, dilihat dari sudut sosial dan filosofis.⁸

Jellinek dalam membahas ilmu negara umum, memperkenalkan teori dua segi (*zweiseiten theorie*). Teori ini meninjau negara dari dua sudut pandang, yaitu segi sosiologis dan segi yuridis. Segi sosiologis melihat negara sebagai suatu bangunan masyarakat atau negara sebagai suatu kebulatan (*ganzheit*), sedangkan segi yuridis melihat negara dalam strukturnya atau negara sebagai suatu bangunan hukum. Pendekatan yuridis (*legal entity legal community*) ini sering disebut *allgemeine staats rechtlehre*.⁹

Dalam kajian hukum tata negara, kedua sudut pandang itu tidak mungkin dipisahkan, karena satu dengan yang lainnya mempunyai keterikatan yang kuat. Artinya objek kajian yang sama dengan sudut pandang yang berbeda, tentu tidak mungkin untuk dipisahkan. Adalah tidak mungkin untuk membahas kekuasaan negara dari sudut hukum saja tanpa melihatnya juga dari sudut sosial-filosofis.¹⁰

Sebagai contoh tidak akan dapat dipahami UUD suatu negara apabila hanya membaca teks dan penjelasannya saja. Harus dipelajari latar belakang sejarahnya, situasi dan kondisi pada saat UUD itu dibuat, dan yang paling penting ialah mengetahui jalan pikiran dari para pembuatnya. Oleh sebab itu apabila dikaji dengan ukuran-ukuran lain, sudah pasti kekeliruan pemahaman atau penafsiran yang keliru yang tidak sesuai dengan maksud dan jiwa dari UUD tersebut.

Undang-Undang Dasar yang merupakan hasil karya suatu bangsa, tentu dibuat dalam rangka merumuskan kehendak bangsa yang bersangkutan. Mengingat hal yang telah dikemukakan di atas, maka dapat

8 Hendra Nurtjahjo, *Ilmu Negara: Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen*, Rajawali, Jakarta, 2005, hlm. 6-7.

9 Lihat: Teuku Amir Hamzah (ed.), *Ilmu Negara.....Op. Cit.*, hlm. 21.

10 Azhary, *Teori Bernegara Bangsa Indonesia (Suatu Pemahaman tentang pengetahuan-pengertian dan asas-asas dalam Hukum Tata Negara*, Pidato pengukuhan diucapkan pada Upacara Penerimaan Jabatan sebagai Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta tanggal 26 Juli 1995, hlm. 3-4.

disimpulkan bahwa tidak akan ada satupun UUD yang sama dengan UUD negara lainnya. Kalaupun ada, hal tersebut hanya terbatas pada pengertian-pengertiannya saja (*formele stelselmatigheid*), sedangkan isinya (*materiele stelselmatigheid*) dapat berbeda sesuai dengan nilai-nilai yang disetujui oleh bangsa tersebut dalam mengatur kehidupan bernegaranya.

Arti dari “pengertian-pengertian dasar” (*formele stelselmatigheid*) adalah hal-hal yang pada umumnya dipahami mempunyai arti yang sama. Sedangkan arti dari “sendisendi dasar” (*materiele stelselmatigheid*) adalah hal-hal yang sama, namun karena pengaruh pandangan hidup dan kondisi masyarakat yang berlainan, isinya menjadi berbeda.

Untuk itu di dalam memahami alat perlengkapan negara ini, digunakan sendisendi dasar (pokok) kehidupan bernegara bangsa Indonesia sebagai dasar analisis. Sebagai contoh apabila analisis terhadap eksistensi lembaga-lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan menggunakan ide demokrasi sebagai sendi bernegara, dalam hal ini akan digunakan ide demokrasi yang ada dalam konstitusi Republik Indonesia, yaitu gagasan kedaulatan rakyat sebagaimana yang dipahami para penyusun konstitusi.¹¹ Gagasan kekuasaan rakyat ini lazim dikenal dengan nama demokrasi Pancasila; demokrasi yang berdasarkan nilai lima sila; demokrasinya bangsa Indonesia.

Untuk itu bagaimanakah teori bernegara bangsa Indonesia dan dimanakah dicari atau ditemukan teori bernegara bangsa Indonesia itu. Bangsa Indonesia telah menetapkan bahwa kehidupan bernegaranya diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu teori bernegaranyapun harus dicari dalam UUD 1945. Teori bernegara bangsa Indonesia yang tentunya merupakan suatu pandangan khas Indonesia yang tidak lepas dari pengaruh alam dan budaya Indonesia, suatu cara pandang yang berlandaskan falsafah dasar negara. Meskipun harus tetap dipahami bahwa teori bernegara bangsa Indonesia ini tidak terlepas sama sekali dari teori bernegara pada umumnya, ia hanya merupakan pengkhususan, yaitu berupa teori bernegara umum yang teoritis dikaitkan dengan fakta nyata kehidupan berkelompok bangsa Indonesia dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

11 Dalam bahasa para *founding fathers*, gagasan ini juga dikenal dengan sebutan ‘ide kerakyatan’.

Dengan demikian analisis mengenai eksistensi lembaga-lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan ini mengacu pada pemahaman atas teori bernegara bangsa Indonesia. Teori bernegara khusus bangsa Indonesia ini merupakan hasil refleksi dari teori bernegara pada umumnya (*algemeine staatslehre*). Teori bernegara ini dapat dikatakan sebagai ‘akulturasi’ teori bernegara yang berasal dari Eropa Barat dengan pandangan hidup, sejarah, nuansa psikopolitik, dan keadaan hukum konstitusi negara Republik Indonesia.¹²

C. Esensi MPR Sebagai Alat Perlengkapan Negara Berdasarkan Teori Bernegara.

Teori bernegara bertolak dari dalil (*premisses*) yang dimaksud oleh Bierens de Haan, bahwa sebuah paguyuban (*gemeenschap*) secara alami mempunyai kehendak untuk berorganisasi. Pengertian organisasi (*organisatie*) berbeda dengan pengertian keteraturan (*ordening*). Organisasi terjadi secara alami dan disebabkan oleh dorongan yang datang dari dalam, sedang keteraturan timbul karena maksud dan kehendak pikiran.¹³

Negara menurut Bierens de Haan lebih lanjut, adalah sebuah wujud yang merupakan tempat suatu paguyuban mengorganisasi dirinya sendiri (*de staat is een figuur in dit zichzelf organiseren van het gemeenschapswezen*). Paguyuban dimaksud adalah paguyuban bangsa (*volksgemeenschap*). Ditegaskan bahwa negara adalah produk dari suatu paguyuban (bangsa) tempat ia mengorganisasikan dirinya sendiri, bukan sebaliknya sebagaimana dinyatakan oleh Hobbes dalam ajarannya tentang perjanjian negara yang sudah kuno.¹⁴

Penjabaran secara rinci teori bernegara adalah teori sifat hakikat negara (*das wesen des staates*). Pertanyaan yang paling penting dalam teori sifat hakikat negara adalah apakah sebenarnya hakikat negara itu.

12 Istilah ‘akulturasi’ ini digunakan oleh Padmo Wahjono untuk menggambarkan adanya suatu perpaduan atau penyesuaian keilmuan dalam lapangan ilmu pengetahuan mengenai negara, antara lain yang berkembang di Eropa dan di Indonesia sendiri. Lihat Teuku Amir Hamzah, *Ilmu Negara...Op. Cit.*, hlm.1.

13 J. D. Bierens de Haan, *Staatsidee*, dalam: M. L. Bodlaender Politica, *Grote mannen over staat en maatschappij*, Elsevier, cetakan keempat, Amsterdam/Brussels/London/New York, 1956, hlm. 8; sebagaimana dikutip oleh: A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 85.

14 Ibid.

Berdasarkan perkembangan sejarah mengenai peristilahan, negara⁴ atau *state*⁵ dalam literatur terdapat beberapa istilah yang sering dijadikan padanan kata. Masing-masing padanan kata, negara⁴ ini memiliki karakternya sendiri-sendiri.¹⁵

Penjelasan secara etimologis dapat membantu bagaimana memaknai sifat hakikat negara. Namun demikian, penjelasan sosiologis dan yuridis mengenai sifat hakikat negara tetap diperlukan dalam pemahaman komprehensif berkenaan dengan teori bernegara yang khusus.

Teori perjanjian masyarakat (*social contract pactum unionis*) dalam arena hukum tata negara¹⁶ yang menempatkan hakikat negara, sebagai pelindung dari hak-hak asasi manusia¹⁷ di mana negara sebagai pelaksana dari kehendak umum (*volente generale*). Sementara itu, Hans Kelsen menyatakan hakikat negara sebagai, penjelmaan tata hukum nasional¹⁸ *personificatie van het recht* karena eksistensi negara tampak dari adanya bangunan sistem hukum yang berlaku dalam mengatur kehidupan komunitas bangsa tersebut.¹⁷ Di sisi lain Padmo Wahjono, mengenai sifat hakikat negara ini membedakan dalam tiga cara pandang. Cara pandang yang individualistik yang mengutamakan orang seorang lebih daripada paguyuban masyarakat atau bangsanya. Cara pandang golongan atau kelas yang menganggap negara sebagai alat suatu golongan/kelas untuk menindas golongan/kelas lebih daripada perorangan. Sedangkan cara pandang integralistik yang meski mengutamakan paguyuban masyarakat namun harkat dan martabat manusia orang seorang tetap dihargai.¹⁸

Akhirnya sifat hakikat negara secara sosiologis dapat dilihat

- 15 Istilah atau terms yang menjadi penunjuk bagi negara itu antara lain: polis (*city state*); country (*countrystate*); *civitas/civiteit*; *rijk* atau *reich*; *la stato*; *staat*; *state* (*nationstate*); kerajaan (*monarchy*); kesultanan (*soulthan*); nagara / negara / negeri; *desha*, desa, *desh* (seperti Bangladesh); land (seperti: *England, Deutschland*, dan lain sebagainya).
- 16 Lihat pendapat John Locke yang dimuat dalam *Man and The State: The Political Philosophers*, 1953. hlm. III yang dikutip oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, Jakarta, 1983, hlm 122.
- 17 Lihat penjelasan Padmo Wahjono dalam: *Negara Republik Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 1986, hlm. 54.
- 18 Padmo Wahjono, *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Ketatanegaraan*, dalam Seminar 'Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa, dan Bernegara', BP-7 Pusat, Jakarta, 1989, hlm. 8; sebagaimana dikutip A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 90.

sebagai: (1) ikatan suatu bangsa; (2) sebagai suatu organisasi kewibawaan; atau (3) organisasi sebagai jabatan (*ambten organisatie*); dan dalam bentuk eksekutifnya juga sebagai (4) organisasi kekuasaan. Sedangkan secara yuridis dapat dilihat hakikat negara. itu sebagai: (1) pemilik atau penguasa atas tanah“ (teori patrimonialfeodal); dan (2) „pihak yang menguasai atau memerintah“ (hasil perjanjian timbal balik antara dua pihakdualistis). Dari sejarah teori kenegaraan dapat ditemukan tipe negara modern,¹⁹ yaitu adanya demokrasi perwakilan dan merupakan bangunan negara hukum yang demokratis. Bentuk negara hukum yang demokratis (*democratischerechtsstaat*) ini menjadi ujung dari seluruh cita-cita negaranegara modern.²⁰

Secara definitif, alat-alat kelengkapan suatu negara atau yang lazim disebut sebagai lembaga negara adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara.²¹ Berdasarkan teori-teori klasik mengenai negara setidaknya terdapat beberapa fungsi penting seperti fungsi membuat kebijakan perundang-undangan (fungsi legislatif), fungsi melaksanakan peraturan atau fungsi penyelenggaraan pemerintahan (fungsi eksekutif), dan fungsi mengadili (fungsi yudisial).

Teori yang seringkali menjadi rujukan ‘teori fungsi dan organ negara’ adalah trias politica (tri praja). Teori ini dibuat agar kekuasaan tidak terpusat pada satu tangan atau satu institusi tertentu. Kekuasaan harus dipilah menjadi tiga fungsi besar agar dapat saling ‘mengawasi’ (*check*) dan saling ‘mengimbangi’ (*balances*) dalam operasionalisasi kekuasaan yang real. Dengan demikian, kekuasaan dapat dibatasi sesuai dengan fungsinya dan dapat dikontrol secara internal oleh lembaga lain yang sederajat, maupun secara eksternal oleh rakyat sebagai konstituen real yang diwakili oleh lembaga-lembaga negara tersebut.

Untuk itu alat kelengkapan negara berdasarkan teori-teori negara tersebut, meliputi kekuasaan eksekutif, dalam hal ini dapat presiden atau perdana menteri atau raja, kekuasaan legislatif, dalam hal ini dapat disebut

19 Pada tipe negara modern ini terjadi perpaduan (konvergensi) antara kedaulatan rakyat dan supremasi hukum.

20 Lihat tulisan Yusril Ihza Mahendra dalam: *Dinamika Tata Negara Indonesia*; dan juga tulisan Franz Magnis Suseno dalam *Etika Politik*. Mereka menyebutkan bahwa cita tertinggi negara pada abad ini adalah ‘Negara Hukum yang Demokratis’.

21 Moh. Kusnardi dan Bintang Saragih, *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000, hlm. 241.

parlemen atau dengan nama lain seperti dewan perwakilan rakyat, dan kekuasaan yudikatif seperti Mahkamah Agung. Setiap alat kelengkapan negara tersebut dapat memiliki organorgan lain untuk membantu pelaksanaan fungsinya. Kekuasaan eksekutif, misalnya, dibantu wakil dan menteri-menteri yang memimpin satu departemen tertentu. Meskipun demikian, dalam kenyataannya, tipe-tipe lembaga negara yang diterapkan setiap negara berbeda-beda sesuai dengan perkembangan sejarah politik kenegaraan dan juga sesuai dengan kebutuhan masyarakat di negara yang bersangkutan.

Sesuai dengan perkembangan zaman, fungsi-fungsi negara kemudian dielaborasi lagi menjadi tugas-tugas detail kenegaraan sehingga jabaran dari tujuan negara menjadi fungsi-fungsi ini dikonkretkan dalam bentuk tugas-tugas kenegaraan yang cakupannya sedemikian banyak. Kemudian semakin kompleks kegiatan kenegaraan modern, maka semakin banyak lembaga atau alat perlengkapan yang dibutuhkan. Alat perlengkapan atau lembaga yang ditentukan melalui konstitusi seringkali tidak lagi mampu menampung tugas-tugas spesifik yang umumnya membutuhkan independensi dan profesionalitas dalam pelaksanaannya. Dengan demikian, pembentukan alat perlengkapan negara atau organ (lembaga) baru merupakan *condition sine qua non* bagi pertumbuhan negara. Demikian juga berkembang beragam istilah alat perlengkapan negara ini, seperti organ, lembaga, forum, instansi, institusi tambahan (*state auxiliaries*), badan-badan independen (*independent state bodies* atau *self regulatory bodies*), *state enterprise*, dan lain-lain.

Secara konseptual, tujuan diadakannya lembaga-lembaga negara atau alatalat kelengkapan negara adalah selain untuk menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan. Dengan kata lain, lembaga-lembaga itu harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara atau istilah yang digunakan Sri Soemantri adalah *actual governmental process*.²² Jadi, meskipun dalam prakteknya tipe lembaga-lembaga negara yang diterapkan setiap negara berbeda-beda, secara konsep lembaga-lembaga tersebut harus bekerja dan memiliki relasi sedemikian rupa sehingga membentuk suatu kesatuan untuk merealisasikan secara praktis

22 Sri Soemantri, 1986, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung, Alumni.

fungsi negara dan secara ideologis mewujudkan tujuan negara.

D. MPR Sebagai Lembaga Pelaksana Fungsi Negara Untuk Mencapai Tujuan Negara.

Inti dari gagasan *trias politica*²³ ini adalah adanya pemisahan kekuasaan berdasarkan fungsi-fungsi utama negara: eksekutif, legislatif, dan yudisial. Eksekutif berfungsi menjalankan kekuasaan pemerintahan; legislatif, membuat ketentuan hukum untuk menjalankan kekuasaan; judicial berfungsi mengadili pelanggaran terhadap ketentuan hukum yang telah dibuat. Ajaran tentang pemisahan fungsi kekuasaan secara horisontal ini dinamakan *separation of powers*, sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal lebih dimaksudkan sebagai federalisme.²⁴

Prinsip *trias politica* ini dilaksanakan dengan sistem *checks and balances* yang pengertiannya sebagai berikut:²⁵

“system that ensure that for every power in government there is an equal and opposite power placed in separate branch to restrain that force... checks and balances are the constitutional controls whereby separate branches of government have limiting powers over each others so that no branch will become supreme.

Dengan demikian dalam menetapkan fungsi-fungsi dan tugas-tugas harus mengacu kepada tujuan negara yang termuat dalam konstitusi. Dari tujuan dasar ini kemudian ditetapkan fungsi-fungsi; dari fungsi-fungsi ini kemudian dijabarkan ke dalam tugas-tugas; dari tugastugas ini kemudian dibentuk organ-organ (lembaga) pelaksanaannya. Lembaga-lembaga negara dan pemerintahan sehari-hari dapat *disetting* sesuai dengan tujuan dasar negara.²⁶

23 Djoko Soetono menerjemahkan istilah ini dengan istilah Tri Praja (Trias politica Montesquieu); Catur Praja untuk teorinya Van Volenhioven; Dwi Praja (*dichotomy*) untuk Goodnow (*Policy making and policy executing*).

24 Federalisme disebut *territorial division of powers*. Pendapat ini disebut oleh Ananda B. Kusuma, *Lahirnya UUD 1945*, Pusat Studi HTN UI, 2004. hlm. 2426 Ananda juga menunjukkan kekeliruan Miriam Budiardjo yang menyatakan bahwa Indonesia menganut Trias Politica dalam arti *division of powers* (pembagian fungsi kekuasaan secara tidak tegas) dan bukan *separation of powers* (pemisahan fungsi pokok secara tegas).

25 L. Berman and Bruce Allen Murphy 1999, *Approaching Democracy*, Second Edition, New Jersey: Prentice Hall, 1999, hlm. 58

26 Hendra Nurtjahjo. *Ilmu Negara.....Op.Cit.*, hlm. 7173.

Dalam teori organisasi, target utamanya adalah efektif, efisien, dan berkeadilan. Pelaksanaan satu fungsi atau satu tugas tidak selalu harus ditempatkan pada hanya satu organ kelembagaan saja. Kajian detail tentang tugas-tugas pemerintahan yang mengacu pada satu fungsi tertentu perlu dilakukan agar penataan organisasi lembaga-lembaga negara dapat berjalan menuju pemenuhan tujuan dasar negara secara efisien dan tidak tumpang tindih.

Pertama-tama, dalam hal ini berpangkal pada organ yang mempunyai fungsi tertentu yaitu negara sebagai *gezagsorganisatie*. Artinya organ itu digantungkan dari fungsi negara. Kalau mengambil teori fungsi negara dari Montesquieu, maka ada tiga fungsi dari tiga organ. Ajaran Montesquieu ini sudah tidak dapat dipertahankan lagi, karena ia tidak memisahkan antara fungsi dan organ, karena satu organ mungkin memiliki lebih dari satu fungsi.²⁷ Pembagian fungsi menurut Montesquieu ini tidak dapat dipakai lagi, sehingga masih harus menggabungkan pembagian fungsi negara ini dengan pembagian dari Goodnow, yaitu organ yang terdiri dari *policy making* dan *policy executers*. Dengan demikian pembagiannya adalah terdapat organ-organ politis atau jabatan politis dan organ-organ atau jabatan-jabatan yang didasarkan pada keahlian. Dan kalau dihubungkan dengan pandangan sarjana lain yaitu dari Rowse yang membaginya atas: (a) *political framework* (jabatan politik) dan; (b) *administrative framework* (jabatan administratif).

Demikian juga mengenai alat-alat perlengkapan negara ini, maka secara historis dihubungkan dengan tujuan negara masing-masing. Tetapi ahli-ahli hukum tidak puas dengan hal itu, karena teori-teori historis kurang menerangkan hal sebenarnya, karena itu ia menganalisis dari segi hukum, yaitu meninjau bagaimana struktur alat-alat perlengkapan negara secara yuridis, jadi ini semua tetap berpangkal pada negara sebagai organisasi. Kalau berpaham pada Jellinek, maka tidak akan memperoleh penyelesaian mengenai kriteria yang tepat untuk membagi organ negara. Tetapi kalau berpaham pada Hans Kelsen, maka Hans Kelsen hanya melihat normanya, menurut Herman Heller negara sebagai organ dari orang-orang tertentu yang seolah-olah mewakili keseluruhan wewenang dalam melaksanakan kepentingan umum, maka organisasi yang menyelenggarakan tugas-tugas tertentu ialah negara. Artinya negara merupakan organisasi jabatan, secara

27 Ajaran van Vollenhoven dengan catur prajanya.

yuridis organ negara itu merupakan organisasi jabatan.

Kemudian organ negara dilihat dari bagaimana organisasi jabatan itu terbentuk. Dalam hal ini maka terpaksa harus melihat dari segi sejarah. Dilihat dulu bahwa fungsi negara atau tugas dalam bidang kenegaraan disebut jabatan, dan fungsi ini tidak bisa dilepaskan dari keseluruhan, karena dengan adanya fungsi negara diketahui adanya tujuan negara. Artinya fungsi tidak bisa dilepaskan dari suatu organisasi, dan organisasi itu dirumuskan sebagai suatu kerjasama berdasarkan pembagian kerja yang bersifat tetap atau langgeng. Kerjasama yang tetap menghasilkan organisasi negara dan fungsi ini disebut jabatan.

Jellinek mengatakan bahwa semua jabatan itu adalah orang dan jabatan pun dimiliki atau dipegang oleh orang. Jadi orang ini mewakili jabatan itu. Oleh karena itu organisasi merupakan pembagian kerja yang tetap, maka jabatan juga tetap, meskipun orangnya bisa berganti-ganti. Akibatnya maka dalam perwakilan, orang mewakili suatu jabatan (*ambtsdrager*) ini, orang selalu membedakan dua macam tindakan yaitu: (a) tindakan *prive*; (b) tindakan jabatan. Maksud perbedaan tindakan ini terutama untuk pertanggung jawaban. Ukuran untuk meminta pertanggungjawaban ialah:

- a.) Melaksanakan peraturan-peraturan yang mengenai fungsinya.
- b.) Harus melaksanakan pula sendi-sendi hukum, misalnya keadilan, persamaan, tidak ada diskriminasi dan lain-lainnya.
- c.) Harus menjalankan tugasnya dengan sebaik-baiknya atau dengan cara yang sebaik-baiknya.

E. Esensi Dan Urgensi MPR Sebagai Alat Perlengkapan Negara.

Analisis untuk meletakkan eksistensi alat perlengkapan negara dalam sistem ketatanegaraan, harus dipahami pengertian organ atau lembaga negara secara lebih dalam.²⁸

Adanya organisasi dalam negara itu merupakan syarat mutlak dan jika negara tidak ada organisasinya, maka akan menimbulkan anarki. Hal ini apabila ditinjau dari sifat hakekat negara, yaitu sebagai organisasi

²⁸ Jimly Assiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 36-40.

kewibawaan / organisasi kekuasaan (*"gezagsorganisatie"*). Menurut Jellinek merupakan *"contradictio in objecto"*, apabila negara tidak memiliki organ-organ atau alat perlengkapan negara, tidak sesuai dengan sifat hakekatnya.

Pembentukan lembaga negara selalu terkait dengan sistem penyelenggaraan negara, yang di dalamnya termuat antara lain fungsi setiap organ yang dibentuk dan hubungan-hubungan yang dijalankan.²⁹ Dalam hal ini, paling populer dan banyak diadopsi berbagai negara adalah konsep trias politika. Doktrin yang pertama kali dikemukakan John Locke dan Montesquie ini membagi kekuasaan negara dalam tiga macam, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Kekuasaan legislatif berfungsi membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan yudikatif merupakan kekuasaan yang mengadili pelanggaran atas undang-undang. Menurut Montesquie, ketiga jenis kekuasaan tersebut harus dipisahkan satu sama lain (*separation of power*), baik mengenai tugas (fungsi) maupun alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya. Secara khusus, Montesquie menekankan pentingnya kebebasan dari badan kekuasaan yudikatif karena disitulah letak kemerdekaan individu dan hak asasi manusia dijamin dan dipertaruhkan.³⁰ Implementasi dari proses pemisahan kekuasaan dilakukan dengan membentuk organ-organ negara yang memiliki kewenangan berbeda tetapi saling berhubungan sehingga dapat mencegah terjadinya dominasi satu cabang kekuasaan.

Secara general, alatalat perlengkapan negara pada pokoknya dapat diklasifikasi menjadi:³¹

1. Lembaga (organ) yang bersumber langsung dari konstitusi.
2. Lembaga (organ) yang tidak bersumber langsung dari konstitusi (derivatif).

29 Untuk memahami organ-organ negara (*state organ*) atau alat-alat perlengkapan negara tidak lagi bias bertumpu pada teori dwipraja (*dichotomy*) Goodnow (organ politik dan organ administrasi), teori tripraja (*trias politica*) Montesquieu (organ legislatif, organ eksekutif, dan organ yudisial) teori caturpraja Van Vollenhoven (*regelaar, bestuur, politie, justitie*), atau teori pancapraja (legislatif, administrasi, yudisial, diplomasi, pertahanan).

30 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, 1993, hlm. 152.

31 Jellinek dalam : Teuku Amir Hamzah dkk (ed.), *Ilmu Negara...Op. Cit.*, hlm. 222.

Istilah ‘sumber’ dalam kalimat di atas mengacu pada sumber kewenangan kelembagaannya, apakah diberikan langsung oleh konstitusi ataukah tidak. Kedua jenis lembaga tersebut di atas ada yang berwenang membentuk lembaga/organ (alat perlengkapan negara) lainnya, ada pula yang tidak diberi hak untuk itu. Ada lembaga yang diharuskan untuk independen, ada pula yang terikat dan memiliki keterkaitan fungsional dengan lembaga lainnya.

Dalam hal organ-organ yang langsung, maka apabila organnya tidak ada, maka negaranya pun tidak ada. Dan mengenai organ yang tidak langsung, adanya selalu bergantung pada organ-organ yang langsung.

Dilihat sifat hakekat dari organ yang langsung, maka sifat hakekat kekuasaan organ yang langsung ditinjau dari wewenangnya, apakah bisa membentuk organ yang tidak langsung/yang *mittelbare*. Dalam kaitan ini maka persoalannya adalah tentang alat-alat perlengkapan negara yang tertinggi. Persoalan ini terutama dihubungkan dengan persoalan siapa yang menjabat atau siapa yang memegang jabatan tertinggi dalam negara itu.³² Sedangkan di Amerika Serikat alat perlengkapan negara yang tertinggi lebih dari satu. Artinya walaupun mula-mula kedaulatan itu cuma satu, yaitu terletak pada rakyat, tetapi kemudian dipisahkan dalam bidang-bidang tertentu, yaitu tiga badan. Dengan demikian kalau dipakai teori Jellinek untuk melihat Amerika Serikat, maka sesuai dengan *Trias Politica* terdapat tiga *unmittelbare organen* (eksekutif, legislatif dan yudikatif) yang merupakan *sekundair organen*. Ketiganya memegang kedaulatan tertinggi dalam bidang masing-masing. Sedangkan di abad menengah terdapat dualisme, yakni adanya hak rakyat di satu pihak dan di pihak lain adanya raja yang merupakan kekuasaan yang tertinggi dalam bidang pengawasan.

Untuk organ yang tidak langsung kalau dipakai ukuran Jellinek, maka organ yang tidak langsung bersumber pada organ yang langsung. Oleh karena itu sifat hakekatnya dilihat dari segi bahwa ia bertanggungjawab pada organ yang langsung dan berada di bawah kekuasaan organ yang langsung. Itu sifat hakekat dari *mittelbare organen*.

32 Umumnya pemegang kedaulatan dalam negara atau alat perlengkapan negara yang tertinggi hanya satu, yang mungkin pula diwakilkan pada alat perlengkapan negara lainnya. Sebagai contoh di Indonesia ialah MPR dengan Kepala Negara sebagai mandataris-nya (sebelum perubahan UUD 1945).

F. Penataan Lembaga MPR Dalam Bingkai Teori Bernegara (Bangsa Indonesia).

Analisis mengenai masalah lembaga negara ini digunakan teori dari Logeman yang mengemukakan beberapa persoalan menyangkut lembaga negara yaitu: (1) pengadaan lembaga-lembaga negara, dalam arti siapa yang membentuk dan mengadakan lembaga dimaksud, (2) oleh karena setiap lembaga-lembaga negara harus diduduki oleh pejabat, persoalannya adalah bagaimana mekanisme pengisian lembaga-lembaga dimaksud, melalui pemilihan, pengangkatan atau mekanisme lain, (3) apa yang menjadi tugas dan wewenangnya. Untuk mencapai tujuan negara setiap lembaga negara harus diberi tugas dan wewenang, (4) bagaimana hubungan kekuasaan antara lembaga negara yang satu dengan yang lain.³³

Lembaga kepresidenan dengan fungsi eksekutifnya merupakan alat perlengkapan yang dapat menumbuhkan alat perlengkapan negara lainnya untuk melaksanakan tugas-tugas konstitusionalnya yang luas dan banyak. Demikian pula dengan lembaga legislatif juga dapat menumbuhkan dan membentuk lembaga-lembaga independen untuk merealisasikan aspirasi rakyat dan ikut mengontrol jalannya lembaga-lembaga negara lainnya yang berada di bawah kontrol fungsi eksekutif (lembaga kepresidenan).

Suatu kedudukan, fungsi, dan hubungan ketatanegaraan tidak ditentukan karena suatu badan atau lembaga diatur dalam UUD. Dengan pendekatan lain, bahwa tidak semua materi muatan UUD adalah kaedah ketatanegaraan. Selain memuat kaedah ketatanegaraan, UUD memuat juga kaedah-kaedah yang menjadi dasar bagi hukum administrasi, hukum keperdataan, hukum pidana dan lain-lain.

Demikian pula kelembagaan yang dimuat dalam UUD, tidak serta merta sebagai lembaga ketatanegaraan, melainkan dapat juga sebagai kelembagaan administrasi negara, kelembagaan penunjang suatu lembaga ketatanegaraan dan lain-lain. Sebaliknya, suatu badan atau lembaga yang tidak diatur dalam UUD mungkin sebagai badan atau lembaga kenegaraan yang menciptakan berbagai hubungan ketatanegaraan.

Kelembagaan ketatanegaraan adalah alat-alat kelengkapan negara

33 Sri Soemantri, 'Masalah Alat-alat Perlengkapan Negara', dalam: Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 91.

sebagai unsur penyelenggara organisasi negara yang bertindak untuk dan atas nama negara, karena itu disebut sebagai penyelenggara negara yang dibedakan dengan penyelenggara pemerintahan, atau tugas-tugas lain yang pada pokoknya tidak bertindak untuk dan atas nama negara. Dari tinjauan hukum, hubungan kelembagaan negara dapat bersifat ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*) atau tidak bersifat ketatanegaraan misalnya hubungan yang bersifat administratif (*administratief rechtelijk*). Badan-badan yang bukan lembaga kenegaraan tidak dapat melakukan hubungan yang bersifat ketatanegaraan, karena hubungan itu tidak dilakukan untuk dan atas nama negara.

Kalaupun dalam keadaan tertentu dipandang melakukan tugas yang bersifat ketatanegaraan, hal itu semata karena suatu "pelimpahan" dari pemegang kekuasaan asli (*original power*) ketatanegaraan. Tugas dan wewenang ketatanegaraan badan semacam ini bersifat derivatif belaka (tidak original). Misalnya kejaksaan yang bertindak untuk dan atas nama negara, semata-mata karena pelimpahan dari penyelenggara negara di bidang pemerintahan (eksekutif).

G. Kesimpulan.

MPR sebagai alat-alat perlengkapan negara menjadi satu kesatuan yang tak terpisahkan dengan keberadaan negara. Keberadaan organ-organ negara untuk mengisi dan menjalankan negara. Pembentukan lembaga negara sebagai alat-alat perlengkapan negara merupakan manifestasi dari mekanisme keterwakilan rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahan. Demikian juga pembentukan negara tidak lain untuk kepentingan rakyat sehingga pembentukan lembaga negara/organ negara/alat perlengkapan negara harus merepresentasikan aspirasi rakyat. Aspirasi rakyat dimaksud berupa sendi-sendi dan nilai-nilai bernegara yang terwujud dalam bentuk teori bernegara (bangsa Indonesia).

Dengan mengacu pada teori bernegara (bangsa Indonesia) berkaitan dengan kajian alat perlengkapan negara ini, maka untuk menghindari kerancuan pengertian lembaga negara akibat berbagai aturan baru dalam UUD atau undang-undang, sangat perlu dibedakan antara lembaga negara dalam pengertian ketatanegaraan dan yang bukan ketatanegaraan. Seperti disebutkan dimuka, lembaga negara dalam pengertian ketatanegaraan hanya terbatas pada lembaga negara sebagai unsur organisasi negara

yang bertindak untuk dan atas nama negara, sedangkan lembaga-lembaga negara yang tidak bertindak untuk dan atas nama negara bukanlah termasuk lembaga negara yang bersifat ketatanegaraan. Segala tindakan lembaga negara dalam pengertian kedua ini dapat tergolong dan bersifat administratif saja.

Untuk mengetahui, apakah suatu lembaga negara sebagai yang bertindak untuk dan atas nama negara atau bukan, ditentukan oleh aturan substantif mengenai tugas wewenang lembaga negara yang bersangkutan. Dengan pengetahuan tersebut, sekaligus diketahui pula, apakah suatu lembaga negara adalah badan ketatanegaraan atau bukan badan ketatanegaraan.

DAFTAR PUSTAKA

- Assiddiqie Jimly, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Attamimi A. Hamid S., 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta.
- Azhary, *Teori Bernegara Bangsa Indonesia (Suatu Pemahaman tentang pengertian-pengertian dan asas-asas dalam Hukum Tata Negara*, Pidato pengukuhan diucapkan pada Upacara Penerimaan Jabatan sebagai Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta tanggal 26 Juli 1995.
- Berman L. and Bruce Allen Murphy 1999, *Approaching Democracy*, Second Edition, New Jersey: Prentice Hall.
- Budiarjo Miriam, 1993, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta.
- Fitriciada Azhari Aidul, 2005, *Penafsiran Konstitusi Dan implikasinya*

Terhadap Pembentukan Sistem Ketatanegaraan Demokrasi Atau Otokrasi (Studi Tentang Penafsiran UUD 1945 dan Pergulatan Mewujudkan Demokrasi di Indonesia), Disertasi Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Hamzah Teuku Amir dkk (ed.), 2003, *Ilmu Negara: Kuliah Padmo Wahjono*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Indo Hill Co, Jakarta.

Kelsen Hans, 1973, *General Theory of Law and State*, Russell & Russell, New York.

Kusnardi Moh. dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, Jakarta.

_____ dan Bintang Saragih, 2000, *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, Gaya Media Pratama, Jakarta.

Kusuma Ananda B., 2004, *Lahirnya UUD 1945*, Pusat Studi HTN UI.

Logemann J.H.A., penerjemah: Makkatutu dan J.C. Pangkerego, 1975, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Penerbit Ichtiar Baru-Van Hoeve, Jakarta. Soemantri Sri, 1986, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung, Alumni.

Mahendra Yusril Ihza, 1996, *Dinamika Tata Negara Indonesia (Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan, dan Sistem Perwakilan)*, Gema Insani Press, Jakarta.

Nurtjahjo Hendra, 2005, *Ilmu Negara: Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen*, Rajawali, Jakarta.

Wahjono Padmo, 1984, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

_____, 1986, *Negara Republik Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.

_____, 1989, *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Ketatanegaraan*, dalam Seminar 'Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa, dan Bernegara', BP-7 Pusat, Jakarta.

PENATAAN ULANG KEDUDUKAN MENTERI TRIUMVIRAT DAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM MASA PERGANTIAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN BERSAMAAN

Oleh: Febriansyah Ramadhan

Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya.

*Jl. MT. Haryono Nomor 169, Ketawanggede, Kec. Lowokwaru, Kota
Malang, Jawa Timur
mrfebri18@gmail.com*

ABSTRAK

Bangunan hukum tata negara yang di tuangkan dalam peraturan perundang-undangan, tidak hanya mengatur negara dalam keadaan stabil, tetapi juga bersifat prediktif dan antisipatif. Salah satunya adalah aturan mengenai masa transisi, dimana Presiden dan Wakil Presiden berhenti secara bersamaan digantikan dengan Menteri Triumvirat, lalu MPR memilih Presiden dan Wakil Presiden selanjutnya yang menjalankan roda pemerintahan. Dalam masa tersebut, MPR memiliki peran vital salah satunya adalah memilih Presiden dan Wakil Presiden pengganti, dimana saat ini aturannya masih dalam UUD 1945 dan belum diatur lebih lanjut. Tulisan ini membahas dua hal utama: Pertama, Bagaimana praktik pengisian menteri triumvirat di era reformasi? Kedua, Bagaimana desain penataan ulang menteri triumvirat dalam masa transisi, dan peran Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam menentukan Presiden dan Wakil Presiden baru? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, metode penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah metode penelitian normatif, yang menjadi peraturan perundang-undangan mengenai Menteri triumvirat dalam UUD dan pengisiannya, menjadi bahan hukum primer.

Kata Kunci: Penataan Ulang, Menteri Triumvirat, Majelis Permusyawaratan Rakyat

ABSTRAK

The constitutional building law as outlined in the legislation, not only regulates the state in a stable state, but also is predictive and anticipatory. One of them is the rules regarding the transition period, where the President and Vice President stop simultaneously replaced with Minister Triumvirat, then the MPR elects the next President and Vice President who runs the wheels of government. During this period, the MPR had a vital role, one of which was to elect a replacement President and Vice-President, which at present the rules are still in the 1945 Constitution and have not been regulated further. This paper discusses two main things: First, What is the practice of filling triumvirate ministers in the reform era? Second, what is the design of the triumvirate ministerial rearrangement in the transition period, and the role of the People's Consultative Assembly in determining the new President and Vice President? To answer this question, the research method used in this paper is a normative research method, which becomes the statutory regulation regarding the Minister of triumvirate in the Constitution and its contents, becomes the primary legal material.

Keywords: *Rearrangement, Minister of Triumvirat, People's Consultative Assembly*

A. Pendahuluan

Tulisan ini, merupakan karya yang bersifat prospektif dengan fokus pada pengisian jabatan Presiden di masa transisi. **Masa transisi** yang penulis maksud dalam tulisan ini, adalah masa dimana Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersama-sama, kemudian menunggu hasil pemilihan Presiden oleh MPR¹. Dalam masa menunggu inilah, yang penulis maksud sebagai masa transisi dalam tulisan ini, dimana pada saat itu, peran Presiden digantikan oleh Pelaksana Tugas, yakni Menteri Triumvirat. Tulisan ini memberikan pembacaan terhadap potensi masalah yang terjadi di masa mendatang, dengan memberikan

1 Hal ini berdasar, pada ketentuan Pasal 8 ayat (3) UUD 1945: "..... *Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.*

tawaran solusi untuk saat ini. Tidak boleh ada kekosongan dalam aktivitas pemerintahan dalam arti luas, konflik kepentingan, dan instabilitas dalam masa transisi. Efektivitas dan stabilitas pelaksanaan sistem pemerintahan, harus tetap terwujud dengan basis konstotusional yang pasti dan terukur.

Dalam catatan sejarah, salah peristiwa fenomenal dalam sejarah ketatanegaraan Amerika Serikat, adalah dilantikanya Wakil Presiden Amerika Serikat Harry S. Truman di atas Pesawat. Hal itu dilakukan lantaran Presiden Franklin D. Roosevelt terserang stroke, dan meninggal pada 12 April tahun 1945. Pada detik meninggalnya Presiden Franklin, maka detik itu pula dilakukan sumpah kepada Harry S. Truman, sebagai Presiden yang dilakukan dalam pesawat penerbangan. Selain Amerika Serikat, Presiden Brazil Trancredo Neves yang meninggal dunia akibat sakit keras sebelum sempat dilantik sebagai Presiden yang kemudian digantikan secara langsung oleh Jose Sarney sebagai Presiden Brazil.² Sejarah peristiwa ketatanegaraan yang fenomenal juga dialami oleh di Indonesia, sesaat setelah Sukarno dan Hatta ditangkap oleh Belanda, pada tanggal 19 Desember 1948, disaat Agresi Militer Belanda ke-II, dibentuklah Pemerintahan Darurat Republik Indonesia (PDRI) oleh para pimpinan pemerintahan saat itu (setingkat menteri, dan sebagainya), dimana Syafruddin Prawiranegara yang diberikan mandat untuk memegang kekuasaan PDRI.³

Beberapa peristiwa fenomenal ketatanegaraan yang terjadi merupakan produk sejarah yang memberikan pesan dan rambu-rambu berarti kepada konstruksi ketatanegaraan hari ini, yakni untuk menghindari adanya kevakuman/kekosongan kekuasaan. Begitu berbahayanya, jika kekosongan kekuasaan terjadi, maka keadaan darurat akan timbul seketika, kudeta oleh sekelompok kekuatan, terjadinya pengisian jabatan secara in-konstitusional, hingga tidak berjalannya roda pemerintahan. Begitu banyak permasalahan yang terjadi, jika terjadi kevakuman. Maka dari

2 Dalam Syafridi Hariansah dan Anna Erliyana. *Mekanisme Pengisian Jabatan Kekosongan Jabatan Presiden Dan Wakil Presiden; Studi Perbandingan Dengan Amerika Serikat, Brazil Dan Perancis*. Pakuan Law Review Volume 4 Nomor 2, Juli-Desember 2018.

3 Gusti Asnan. *PDRI Dalam Penulisan Sejarah Indonesia*. Makalah Disajikan pada Seminar Nasional "Meninjau Ulang PDRI dalam Sejarah dan Penulisan Sejarah Bangsa", Padang, 26 Juli 2006. Diakses melalui <https://www.researchgate.net/publication/326550562>, pada 1 November 2019.

itu, konstitusi sebagai grand design ketatanegaraan. Beberapa peristiwa fenomenal ketatanegaraan tersebut, adalah bagian dari sejarah dunia pada umumnya, dan Indonesia pada khususnya. Peristiwa tersebut hadir, memberikan kontribusi ketatanegaraan pada hari ini.

Cheryl Saunders, Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Melbourne mengatakan, *a constitution is more than a social acontract... it is rather an expression of the general will of a nation. It is a reflection of its history, fears, concerns, aspirations, and indeed, the soul of the nation.*⁴ Menurutnya, pemaknaan reflektif terhadap konstitusi, tidak hanya sebatas pada kontrak sosial semata, melainkan lebih daripada itu, yakni refleksi dari sejarah, ketakutan, keprihatinan, aspirasi, dan juga jiwa bangsa. Pesan yang diberikan oleh sejarah, tentu memiliki kontribusi penting bagi bangunan pemerintahan hari ini. Konstitusi diatur sedemikian rupa, untuk menghindari adanya kekosongan kekuasaan. Hal ini dibuktikan, dengan adanya amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) pada tahun 1999-2002, dimana salah satu pasal baru yang terdapat dalam UUD 1945, adalah aturan lebih rinci ketika Presiden/Wakil Presiden Mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya.

Pada perubahan ketiga UUD 1945, dirumuskan mengenai aturan lebih rinci jika Presiden dan wakil Presiden dalam keadaan bersamaan Mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya. Rumusan tersebut dituangkan dalam pasal 8, dimana Menteri Dalam Negeri (Men-Dagri), Menteri Luar Negeri (Men-Lu), dan Menteri Pertahanan (Men-Han) secara bersama-sama menjadi pelaksana tugas kepresidenan.⁵ Catatan Samuel Willard Crompton, dalam karyanya *100 Wars That Shaped World History*, pola triumvirat diperkenalkan oleh

4 Dalam Bagir Manan. Susi Dwi Harjanti. *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*. (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2015), hlm. V

5 Lihat pasal 8 ayat (3) UUD 1945: *Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.*

Lycurgus tahun 625 SM. Secara etimologi, Triumvirat berasal dari bahasa Latin, artinya dari tiga laki-laki, yakni sebuah rezim politik yang didominasi oleh tiga orang penguasa, yang masing-masing disebut Triumvirat.⁶

Pertanyaan besar, kenapa komposisi dari Menteri Triumvirat, terdiri dari Men-Dagri, Men-Lu dan Men-Han? karena jika dilihat secara teoritis, adalah dalam rangka menjaga keutuhan negara beserta segala aktivitas pemerintahan dalam arti luas. Jika merujuk kembali unsur-unsur dari negara, Huala Adolf⁷ dengan merujuk pada Konvensi Montevideo Tahun 1993 Mengenai Hak-Hak Dan Kewajiban Negara, dapat dikatakan sebagai negara yang utuh, apabila memiliki unsur-unsur: Penduduk yang tetap, Wilayah tertentu Untuk wilayah suatu negara tidak dipengaruhi batas ukurannya, Pemerintah (penguasa yang berdaulat) dan Kemampuan mengadakan hubungan dengan negara-negara lainnya. Tanpa unsur-unsur tersebut, maka suatu negara tidak dapat dikatakan sebagai “negara”. Jika dihubungkan, dengan komposisi Menteri Triumvirat, maka hal tersebut berkorelasi. Men-Dagri, memiliki peran yang berkaitan dengan kependudukan, otonomi daerah, dan seluruh elemen mengenai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).⁸ Men-Lu memiliki peran berkaitan dengan segala kebijakan yang menyangkut dunia Internasional.⁹ Dan Men-Han memiliki peran¹⁰ dalam bidang pertahanan negara,¹¹ yang juga menyangkut keutuhan dan kedaulatan, baik secara wilayah teritorial, dan kedaulatan negara. Sehingga, dalam keadaan Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya secara bersama-sama, maka pengganti sementara dalam masa transisi,

6 Samuel Willard Crompton. *100 Wars That Shaped World History*. Diterjemahkan oleh Rahmat Herutomo, dkk. *100 Peperangan Yang Berpengaruh Di Dalam Sejarah Dunia*. Tangerang: Kharisma Publishing Group. 2005. Lihat juga dalam Kristopher Stenson. *Caesar, Pompey, and the CoLLapse of the First Triumvirate*. <https://research.libraries.wsu.edu/>. Diakses pada 1 November 2019.

7 Huala Adolf. *Aspek-Aspek Negara dalam Hukum Internasional*. (Jakarta, Penerbit: RajaGrafindo. 2003) hlm.3.

8 Lihat dalam Pasal 2 dan 3 Peraturan Presiden RI Nomor 11 Tahun 2015 Tentang Kementerian Dalam Negeri

9 Lihat dalam Pasal 5 Peraturan Presiden RI nomor 56 tahun 2015 tentang Kementerian Luar Negeri.

10 Lihat dalam Pasal 2 dan 3 Peraturan Presiden RI Nomor 58 Tahun 2015 Tentang Kementerian Pertahanan.

11 Lihat dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara, *Pertahanan negara adalah segala usaha untuk mempertahankan kedaulatan negara, keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan keselamatan segenap bangsa dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara*

memiliki kapasitas dan kapabilitas, menjalankan aktivitas pemerintahan, sesuai dengan perannya masing-masing. Desain konstitusi tersebut, tentu memprediksi dan mengantisipasi situasi-situasi yang “tidak kasat mata”, namun secara rasional, kemungkinan terhadap keadaan-keadaan Presiden dan Wakil Presiden untuk mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya secara bersama-sama, sangat mungkin terjadi.

Atas pemahaman konstitusional mengenai peran dan pengaturan dalam hukum positif tentang Menteri Triumvirat, ditemukan beberapa permasalahan secara normatif. **Pertama**, belum adanya kualifikasi khusus terhadap Menteri Triumvirat. Hal ini didasarkan, pada kekhususan Menteri Triumvirat dalam UUD 1945. Sekalipun dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementrian Negara (UU Kementrian Negara), kekhususan tersebut sebatas rambu-rambu terhadap Presiden untuk tidak dapat membubarkan ketiga kementrian tersebut (Menteri Triumvirat).¹² **Kedua**, mengenai cakupan kerja. Cakupan kerja Presiden memiliki kualitas dan kuantitas yang tinggi, meskipun masing-masing kementrian memiliki “spektrum kerja” masing-masing, namun masih terdapat beberapa hal lain yang menjadi cakupan kerja Presiden, yang belum tertangani oleh Menteri Triumvirat. **Ketiga**, Menteri apa yang menjadi koordinator antar ketiga Menteri tersebut. Apakah dalam masa transisi, kebijakan diambil secara kolektif kolegial, atau diputuskan oleh masing-masing kementrian tergantung pada cakupan kebijakannya.

Keempat, pada *status quo*, akan berpotensi terjadi adanya konflik kepentingan, koordinator ganda, bahkan potensi bertentangan dengan konstitusi pada masa transisi. Hal tersebut dikarenakan, saat ini terdapat Menteri Koordinator Bidang Politik Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menkopolkum), yang dibentuk melalui Peraturan Presiden Nomor 43 Tahun 2015 Tentang Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, Dan Keamanan. Dalam pasal 2 Perpres *a quo*, *Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan mempunyai tugas menyelenggarakan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian urusan Kementerian dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang politik, hukum, dan keamanan.*

12 Lihat dalam Pasal 20 UU Kementrian negara: *Kementerian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 tidak dapat dibubarkan oleh Presiden.* Pasal 12 UU Kementrian Negara: *Presiden membentuk Kementerian luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

Adapun keberadaan Menteri Triumvirat, berada di bawah koordinator dari Menkopolkam, sebagaimana yang dicantumkan dalam pasal 4 Perpres *a quo*. Jika ditafsirkan secara normatif, maka dalam masa transisi, ketika Presiden dan Wakil Presiden digantikan sementara oleh Triumvirat, maka Menteri Triumvirat berada dibawah Koordinator Menkopolkam. Inilah skema hukum dan kelembagaan yang berhaluan dari spirit konstitusi, dimana Menkopolkam tidak memiliki peran dalam apapun dalam masa transisi.

Kelima, dari sekian masalah yang ada, masalah kelima ini menjadi masalah utama dalam tulisan ini yang akan di bahas, yakni mengenai masa waktu paling lama 30 hari untuk memilih dan melantik Presiden dan Wakil Presiden baru.¹³ Masalah tersebut, yakni adanya masa waktu yang terlalu lama (30 hari) dalam menentukan siapa yang “pasti” akan terpilih sebagai Presiden dan Wakil Presiden pengganti, padahal di sisi lainnya dari keberadaan norma tersebut, telah memastikan bahwa yang akan menjadi Presiden dan Wakil Presiden pengganti adalah yang “*meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya*”. Maka dalam batas penalaran yang wajar, pada detik Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan **dinyatakan** mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya, maka pada detik itu pula MPR sudah mengetahui siapa selanjutnya yang akan menjabat sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Atas hal tersebut, maka keberadaan masa tunggu dan menteri triumvirat tidak lagi *urgent*.

Skema hukum yang ada saat ini, tentu harus terus diuji dan dikembangkan dalam wacana akademik, sehingga apapun peristiwa ketatanegaraan yang belum terjadi, tidak terlihat secara kasat mata, dan memiliki potensi terjadi di masa mendatang, harus segera diantisipasi secara

13 Lihat dalam Pasal 8 Ayat (3) UUD 1945: *Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksanaan tugas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.*

baik dan benar oleh hukum. Hal ini berguna, apabila berbagai kemungkinan tersebut terjadi, pembelahan dan silang pendapat tidak terjadi. Selain itu, lebih khusus, untuk menjaga berjalannya roda pemerintahan yang baik dan benar, sehingga terwujud stabilitas sistem presidensial, yang salah satu caranya adalah menelaah secara komprehensif Menteri Triumvirat, yang memiliki peran vital di masa transisi. Atas uraian latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini, adalah:

1. Bagaimana praktik pengisian menteri koordinator di era reformasi?
2. Bagaimana desain penataan ulang menteri triumvirat dalam masa transisi, dan peran Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam menentukan Presiden dan Wakil Presiden baru?

B. Pembahasan

1. Praktik Pengisian dan Postur Menteri Triumvirat dalam Kabinet Paska Reformasi

Untuk mendapatkan pemahaman dan penataan ulang tentang peran menteri triumvirat, maka perlu dipahami praktik-praktik pengisian dari menteri triumvirat di era reformasi.

a. Menteri Triumvirat di era Presiden Megawati

Setelah pemakzulan Presiden Abdurahman Wahid, maka Megawati Suekarno Putri menggantikan sebagai Presiden. Saat itu, Hamza Haz diangkat menjadi Wakil Presiden. Presiden Megawati membentuk Kabinet Gotong Royong, yang dilantik pada 10 Agustus 2001, dan berakhir pada 20 Oktober 2004.

Pada saat menjabat, ketentuan normatif Menteri Triumvirat sudah termaktub dalam UUD 1945. Adapun komposisi Menteri triumvirat, adalah sebagai berikut:¹⁴

¹⁴ Lihat Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 288/M Tahun 2001 Tentang Pembentukan Kabinet Gotong Royong

	Nama	Latar Belakang	Periode Menjabat
Menteri Dalam Negeri	Hari Sabarno	Militer-Legislatif, Fraksi Abri.	2001-selesai
Menteri Luar Negeri	Nur Hassan Wirajuda	Diplomat. Non-partai.	2001-selesai
Menteri Pertahanan	H Matori Abdul Djail	Politisi, DPR-RI, Partai Kebangkitan Bangsa	2001-selesai

Terdapat beberapa hal yang dapat diperhatikan mengenai Menteri Triumvirat di era Kabinet Gotong Royong. **Pertama**, secara institusi dan masa jabatan, ketiga Menteri dalam kabinet ini, dikatakan stabil. Tidak terdapat *reshuffle* sepanjang Jabatan Presiden Megawati terhadap Menteri triumvirat. Menteri-menteri tersebut, menjabat sampai tuntas periode jabatan Presiden. **Kedua**, Dari sekian menteri, Men-Lu merupakan satu-satunya menteri, yang tidak berasal dari latar belakang partai politik, sedangkan Men-Han dan Men-Dagri, keduanya memiliki latar belakang politik, meskipun Men-Dagri, merupakan fraksi Abri di parlemen kala itu.

b. Menteri Triumvirat di era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono I

Presiden Susilo Bambang Yudhoyon, adalah Presiden pertama Indonesia yang dipilih langsung oleh rakyat, melalui Pemilu. Ia didampingi oleh Jusuf Kalla sebagai Wakil Presiden. Pemilihan Presiden ini, persasingan sengit, hingga dilanjutkan pada putaran kedua, sebagaimana yang diamanatkan konstitusi. Dalam penelitian Hanta Yuda, Presiden SBY merupakan pemenang, dari Partai Demokrat, yang merupakan partai minoritas di Parlemen, sehingga di fase awal kepemimpinannya, tensi politik antar dua kekuasaan tersebut, cenderung memanas.¹⁵ Presiden SBY diusung oleh koalisi Partai Politik, yakni Partai Demokrat, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Amanat Nasional, Partai Bulan Bintang, Dan Partai Keadilan Dan Persatuan.¹⁶

15 Hanta Yuda. Op.cit. 160.

16 Widya Setiabudi Sumadinata, *Dinamika Koalisi Partai-Partai Politik Di Indonesia Menjelang Dan Setelah Pemilihan Presiden Tahun 2014*. jurnal.unpad.ac.id/wacanapolitik/ar-

Presiden SBY membentuk Kabinet Indonesia Bersatu, dan dilantik pada 21 Oktober 2004, dan berakhir pada 20 Oktober 2009. Adapun komposisi Menteri Triumvirat dalam Kabinet Indonesia Bersatu, adalah sebagai berikut:¹⁷

	Nama	Latar Belakang	Periode Menjabat
Menteri Dalam Negeri	Mohammad Ma'ruf	Militer	2004-2007
	Widodo Adi Sutjipto (pelaksana tugas)	Militer	2007
	Mardiyanto	Militer	2007-2009
Menteri Luar Negeri	Nur Hassan Wirajuda	Diplomat. Non-partai.	2004-selesai
Menteri Pertahanan	Juwono Sudarsono	Akademisi	2004-selesai

Terdapat beberapa hal yang dapat diperhatikan mengenai Menteri Triumvirat di era Kabinet Indonesia Bersatu I. **Pertama**, latar belakang militer masih mendominasi Men-Dagri, tidak jauh berbeda dengan era Presiden Megawati. Dalam era Presiden SBY I, Men-Dagri, adalah Menteri Triumvirat, yang paling banyak melakukan *reshuffle* dibandingkan menteri triumvirat lainnya. dan *reshuffle* tersebut selalu tergantikan dengan menteri, yang memiliki latar belakang militer pula. **Kedua**, Men-Lu, adalah menteri yang stabil, dalam arti jabatan ini diisi oleh wajah lama, Nur Hassan Wirajuda, yang di era Presiden Megawati juga menjabat sebagai Men-Lu. Dalam keadaan demikian, maka prinsip keberlanjutan dalam instansi terkait, cenderung tertanam dengan baik. **Ketiga**, Men-Han, jabatan ini juga diisi oleh wajah lama, yakni Juwono Sudarsono, yang pernah menjabat menteri pertahanan di era Presiden Abdurrahman Wahid. **Keempat**, tidak ada satupun dari Menteri Triumvirat yang merupakan politisi partai politik.

ticle/download/11060/pdf. h.187 Diakses pada 1 November 2019.,

17 Lihat Keputusan Presiden Nomor 187/M TAHUN 2004 Tentang Pembentukan Dan Pengangkatan Menteri Negara Kabinet Indonesia Bersatu

c. Menteri Triumvirat di era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono II

Setelah merampungkan periode pertama, Presiden SBY mencalonkan kembali ke dalam Pemilihan Presiden di tahun 2009, dengan komposisi baru, ia menggagat Budiono menjadi Wakil Presiden. Pada Pemilihan Presiden, ia diusulkan oleh koalisi partai yakni, Partai Demokrat, PKS, PAN, PPP, dan PKB.¹⁸

Kompetisi semakin sengit, karena ia berhadapan dengan Megawati, yang pada Pemilihan Presiden tahun 2004 ia kalahkan, dan Jusuf Kalla yang sebelumnya menjadi Wakil-nya di Periode pertama.

Meskipun sengit, Pemilihan Presiden tersebut dirampungkan hanya dengan satu putaran. Presiden SBY sebagai petahana, telah memenuhi ambang batas yang ditetapkan oleh konstitusi.¹⁹ Kabinet yang dibentuk oleh Presiden SBY, diberi nama Kabinet Indonesia Bersatu II, Adapun komposisi Menteri Triumvirat dalam Kabinet Indonesai Bersatu, adalah sebagai berikut:²⁰

	Nama	Latar Belakang	Periode Menjabat
Menteri Dalam Negeri	Gamawan Fauzi	Politisi- Mantan Gubernur Sumatra Barat(<u>diusung oleh PDI-P</u>)	2009-selesai
Menteri Luar Negeri	Marty Natalegawa	Diplomat- birokrat, Non-partai.	2009- selesai

18 Widya Setiabudi Sumadinata. Ibid.

19 Lihat dalam Pasal 6A ayat (3) UUD 1945: *Pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara disetiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden*

20 Lihat Keputusan Presiden Nomor 84/P Tahun 2009 Tentang Pembentukan Kabinet Indonesia Bersatu jilid II dan Pengangkatan Menteri Kabinet Kerja Indonesia Bersatu jilid II

Menteri Pertahanan	Purnomo Yusgiantoro	Akademisi, Non- Partai, Pernah menjabat menjadi Menteri Energi dan Sumber daya Mineral 2000-2009.	2009- selesai
-----------------------	------------------------	---	---------------

Terdapat beberapa hal yang dapat diperhatikan mengenai Menteri Triumvirat di era Kabinet Indonesia Bersatu II. **Pertama**, berbeda dengan Menteri Triumvirat sebelumnya, seluruh Menteri Triumvirat pada era ini, tidak ada yang memiliki latar belakang dari militer. **Kedua**, dalam periode kedua kabinet ini, meski terjadi beberapa *reshuffle*, menteri triumvirat tetap dalam keadaan stabil, yakni tidak mengalami *reshuffle* terhadap menteri-nya. **Ketiga**, tidak ada unsur partai politik dalam Menteri Teriumvirat, meskipun Gamawan Fauzi, pernah diusulkan oleh PDI-P (Partai lawan dari Presiden SBY dalam Pemilihan Presiden 2009) menjadi Gubernur Sumatra Barat.

d. Menteri Triumvirat di era Presiden Jokowi I

Pemilihan Presiden 2014, diikuti oleh para calon-calon baru dalam bursa Pemilihan Presiden. Hanya terdapat dua calon, yakni Joko Widodo berhadapan dengan Prabowo Subianto (yang di tahun 2009 menjadi Calon Wakil Presiden Megawati Sukarno Putri). Sama seperti sebelumnya, Pemilihan Presiden di tahun 2014 hanya sampai pada putaran pertama, dan memenangkan Presiden Joko Widodo. Ia diusulkan oleh koalisi partai politik, yakni PDI-P, PKB , Partai Nasdem, Partai Hanura, dan Partai Keadilan Dan Persatuan (PKPI).²¹

Selanjutnya, ia membentuk kabinet yang diberi nama Kabinet Kerja. Adapun komposisi Menteri Triumvirat dalam Kabinet Indonesai Bersatu, adalah sebagai berikut:²²

21 Widya Setiabudi Sumadinata. Ibid.

22 Lihat Keputusan Presiden Nomor 121/P tahun 2014 Tentang Pembentukan Kementerian Dan Pengangkatan Menteri Kabinet Kerja periode Tahun 2014-2019

	Nama	Latar Belakang	Periode Menjabat
Menteri Dalam Negeri	Tjahjo Kumolo	Politisi P-DIP (Partai Koalisi), Anggota DPR-RI.	2014-selesai
Menteri Luar Negeri	Retno Lestari Priansari Marsudi	Diplomat. Non-partai.	2014-2019
Menteri Pertahanan	Ryamizard Ryacudu	Militer	2014-2019

Terdapat beberapa hal yang dapat diperhatikan mengenai Menteri Triumvirat di era Kabinet Indonesia Bersatu II. **Pertama**, Men-Lu yang diisi oleh Retno Lestari Priansari Marsudi, merupakan satu-satunya perempuan yang menjadi Menteri Triumvirat sepanjang era reformasi. **Kedua**, dalam periode kabinet ini, meski terjadi beberapa *reshuffle*, menteri triumvirat tetap dalam keadaan stabil, yakni tidak mengalami *reshuffle* terhadap menteri-nya. Ketiga, Menteri Dalam Negeri diisi oleh Tjahjo Kumolo, yang memiliki latar belakang politisi PDI-P, selebihnya bukan dari koalisi partai.

e. Menteri Triumvirat di era Presiden Jokowi II

Pilpres 2019 menghadirkan wajah lama dalam kompetisi merebut kursi Presiden Indonesia. Joko Widodo Vs Prabowo Subianto. Keduanya di usung oleh partai koalisi, Joko Widodo diusung oleh Partai PDI Perjuangan, Partai Golkar, Partai Nasdem, Partai PKB, Partai PPP, Partai Hati Nurani Rakyat, Partai PSI, Partai Perindo, Partai PKPI, dan PBB. Adapun Prabowo Subianto diusung oleh Partai Gerindra, Partai PKS, Partai PAN, Partai Demokrat, dan Partai Berkarya.

Pilpres-pun usai, dan dimenangkan oleh petahan Joko Widodo, dengan satu kali putaran saja. Maka, Presiden memiliki hak prerogratif untuk menentukan pengisian jabatan menteri yang akan membantunya dalam pemerintahan. Selanjutnya, ia membentuk kabinet yang diberi nama Kabinet Kerja II. Adapun komposisi Menteri Triumvirat dalam Kabinet Indonesia Bersatu, adalah sebagai berikut:

	Nama	Latar Belakang	Periode Menjabat
Menteri Dalam Negeri	Tito Karnavian	Pol-ri	2019-selesai
Menteri Luar Negeri	Retno Lestari Priansari Marsudi	Diplomat. Non-partai. Men-Lu pada periode sebelumnya.	2019-selesai
Menteri Pertahanan	Prabowo Subianto	Militer	2019-selesai

f. Telaah terhadap Dinamika Menteri Triumvirat

Jika kembali ditelisik ke dalam norma hukum dalam UU Kementrian dan praktik pengisian menteri oleh Presiden, maka tidak ditemukan adanya kekhususan perhatian terhadap menteri triumvirat, baik secara syarat menjadi menteri, spesifikasi, pertimbangan legitimasi, dan kekhususan lainnya, yang membedakannya dengan pengisian-pengisian menteri lain. Dinamika dari aspek latar belakang, *reshuffle*, hingga relasi dengan partai koalisi memiliki keragaman.

Terhadap dinamika praktik pengisian Menteri Triumvirat, dapat ditelaah beberapa hal, khususnya mengenai latar belakang, stabilitas dalam *reshuffle*, hubungan dengan koalisi partai politik. **Pertama** mengenai latar belakang:

1. Men-Dagri. Di era Presiden Megawati, diisi oleh menteri dengan latar belakang militer, Presiden SBY I diisi oleh militer. Baru pada era Presiden SBY jilid II, dan Presiden Joko Widodo, diisi oleh latar belakang politisi.
2. Men-Lu, adalah satu-satunya Menteri Triumvirat, yang konsisten memiliki latar belakang yang sama. Sejak Era Presiden Megawati hingga Presiden Joko Widodo, Kementrian ini diisi oleh menteri yang memiliki latar belakang seorang diplomat, dan non-partai politik.

3. Men-Han. Di era Presiden Megawati, diisi oleh Politisi PKB. Pada era Presiden SBY I dan II diisi oleh menteri yang memiliki latar belakang akademisi, non-partai. Presiden Joko Widodo, diisi oleh latar belakang militer.

Dari masing-masing menteri triumvirat, memiliki latar belakang yang beragam. Namun yang memiliki latar belakang yang seragam, hanyalah Men-Lu, yang diisi oleh Diplomat, non-partai. **Kedua**, mengenai *reshuffle*:

1. Men-Dagri. Dari sekian era Presiden, hanya pada era Presiden SBY I, dimana terjadi *reshuffle* terhadap Men-Dagri. Selebihnya, setiap Men-Dagri, dalam keadaan stabil, dalam arti ketika adanya *reshuffle* kabinet oleh Presiden.
2. Men-Lu. Sepanjang era reformasi, tidak pernah ada *reshuffle* terhadap Men-Lu. Kedudukan menteri stabil, dalam arti tidak pernah terkena *reshuffle* dalam berbagai era reformasi.
3. Men-Han. Sama seperti Men-Lu. Sepanjang era reformasi, tidak pernah ada *reshuffle* terhadap Men-Han. Kedudukan menteri stabil, dalam arti tidak pernah terkena *reshuffle* dalam berbagai era reformasi.

Ketiga, Hubungan dengan partai koalisi.

1. Men-Dagri. Satu-satunya yang memiliki hubungan dengan partai koalisi, adalah pada era Presiden Joko Widodo, dimana Men-Dagri diisi oleh Politisi PDI-P, yang merupakan partai koalisi yang mengusulkan Presiden Joko Widodo. Selebihnya, dari berbagai era, memiliki latar belakang yang beragam, dan tidak memiliki hubungan dengan partai koalisi.
2. Men-Lu. Tidak ada satupun Men-Lu yang memiliki hubungan terhadap partai koalisi.
3. Men-Han. Pada era Megawati tidak dikenal istilah partai koalisi, karena saat itu, ia meneruskan Presiden Abdurahman Wahid yang dimakzulkan. Dari era Presiden SBY I hingga Presiden Joko Widodo, tidak ada Men-Han yang memiliki hubungan dengan partai koalisi.

Dari sekian menteri triumvirat yang ada, hanya dalam era Presiden Joko

Widodo yang memiliki menteri triumvirat dari perempuan, yakni Men-Lu Retno Lestari Priansari Marsudi.

2. Penataan Ulang Menteri Triumvirat dan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat

a. Membaca Ulang Menteri Triumvirat dalam Konstitusi dan Undang-Undang Kementrian sebagai Pelaksana Tugas Ke- Presidenan di Masa Transisi

Dalam catatan Durkheim, pembagian kerja dalam organisasi kehidupan manusia telah menggerakkan perkembangan masyarakat manusia, dari wujudnya yang simpleks ke kehidupan agregatif yang lebih kompleks. Dalam seabad sepeninggal Durkheim,²³ kita menyaksikan bagaimana kehidupan bermasyarakat manusia berkembang, dari wujudnya sebagai dusun-dusun kecil ke wujudnya yang mutakhir sebagai struktur kehidupan kota yang lebih heterogen, untuk terus berlanjut sepanjang sejarah ke agregasi-agregasi yang lebih beruang lingkup luas, mula-mula dalam wujud satuan-satuan Negara nasional, untuk kemudian berlanjut ke interdependensi yang regional dan bahkan global.²⁴

Perubahan demi perubahan dalam *sosio-politik* dan *sosio-kultural* masyarakat kian mengalami peningkatan, dari yang semula bersifat tradisional, hingga terbentuknya tatanan negara modern. Dalam keadaan ini, tentu terjadi evolusi yang transformatif, semula masyarakat memberikan kepercayaan terhadap pimpinan adat atas dasar transdental-nilai adat, berubah menjadi tatanan yang lebih modern, yakni kepercayaan disalurkan atas dasar sesuatu yang kasat mata, dengan hubungan yang lebih jauh-rasional, yakni Presiden. Dengan hubungan yang jauh tersebut, maka diikatlah masyarakat dengan pemimpinya, dengan kontrak sosial. Point penting yang dapat diambil dari Durkheim, yakni bagaimana pengaruh tatanan sosial terhadap hukum. Kompleksitas yang ada, tentu harus dimaknai sebagai sesuatu yang lahir dari tatanan sosial, yang kemudian di respon oleh hukum. Kontra sosial yang terwujud dalam bentuk hukum, maka harus memberikan respon terhadap berbagai tatanan sosial yang kompleks. Dorongan untuk melakukan penyesuaian tentu adalah

23 Durkheim Meninggal pada 15 November 1917.

24 Soetandyu Wignjosoebroto, *Pergeseran Paradigma dalam Kajian Sosial dan Hukum*, rvs. cetakan pertama, (Malang: SETARA Press, 2015.) hlm. 75.

keniscayaan, kontral sosial yang disebut sebagai sebagai dokumen hukum (konstitusi),²⁵ tentu kunci utama mengatur tatanan sosial. Jika tidak seperti yang diharapkan, tentu pembaruan terhadap kontrak tersebut, tidak bisa dihindarkan. Hingga apa yang terjadi reformasi, yang salah satu agenda strategisnya, adalah amandemen terhadap UUD 1945.

Komitmen dasar sebelum melakukan amandemen UUD 1945, adalah meneguhkan sistem presidensil.²⁶ Spirit utama yang mewarnai komitmen tersebut, adalah terwujudnya pemerintahan yang memiliki legitimasi kuat dari rakyat, sehingga hal tersebut mewujudkan pemerintahan kuat, dalam rangka menjalankan amanat rakyat yang berdaulat. Pemerintahan yang kuat, tentu menjadi komoditas utama, lantaran cakupan kerja serta kewajiban pemerintah memiliki tingkat kerumitan yang tinggi. Dukungan langsung dari rakyat, adalah nafas utama penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Secara prinsip, Mahfud MD²⁷ menjelaskan bahwa sistem presidensil tidak membedakan antara Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, Pemerintah tidak bertanggung jawab kepada Parlemen, dan keduanya sejajar, menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden, dan eksekutif-legislatif memiliki kekuatan yang sama. Kemudian, dengan mengacu pada Amerika Serikat, Bagir Manan menjelaskan beberapa ciri-ciri dari sistem Presidensiil, yakni:²⁸

25 *UUD merupakan suatu tipe perundang-undangan yang khas (district) yang membedakannya dari perundang-undangan uang lain. Menurut Satjipto Rahardjo, UUD tidak dilihat hanya semata-mata sebagai dokumen hukum, melainkan suatu dokumen atau piagam yang mengandung pergulatan kemanusiaan. UUD merupakan sumber dari perundang-undangan organik yaitu induk hukum yang melahirkan hukum positif Indonesia.* Menurut Satjipto Rahardjo. 2007. Mendudukkan Undang-Undang Dasar, Suatu Pembahasan dari Optik Ilmu Hukum Umum. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro. hlm. 8. Dikutip oleh Bayu Dwi Anggoro. *Perkembangan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangungan di Indonesia.* (Jakarta: Konpress. 2014) hlm. 70.

26 Lihat dalam Buku Kesatu: *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002.* Penerbit: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. 2010

27 Mahfud MD. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia.* Jakarta: (PT. Rineka Cipta.2001) hlm,74

28 Ibid, hlm. 84.

- a. Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tunggal.
- b. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggung jawab di samping berbagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif yang lazim pada jabatan melekat pada jabatan kepala Negara (*head of state*).
- c. Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat (Congress), karena itu tidak dapat dikenai mosi tidak percaya oleh Congress.
- d. Presiden tidak dipilih dan tidak diangkat oleh Congress, dalam praktik langsung oleh rakyat, walaupun secara formal dipilih badan pemilih (*Electoral College*).
- e. Presiden memangku jabatan empat tahun (*fixed*) dan hanya dipih dua kali masa jabatan berturut-turut (8 tahun) dalam hal mengganti jabatan presiden yang berhalangan tetap, jabatan tersebut paling lama 10 Tahun berturut-turut.
- f. Presiden dapat diberhentikan dari jabatan melalui “*impeachment*” karena alasan tersangkut “*treason, bribery, or other right crime misdemeanors*”, (melakukan penghianatan, menerima suap, atau melakukan kejahatan yang serius).

Dalam rangka membantu kinerja Presiden dalam pemerintahan presidensial, maka konstitusi membuka ruang untuk menteri, yang ditempatkan untuk membantu bidang-bidang pekerjaan Pemerintah. Menurut Hendarmin Ranadireksa, kedudukan menteri negara dalam sistem presidensial adalah pembantu presiden. Artinya menteri kabinet merupakan ‘perpanjangan tangan’ presiden melaksanakan sepenuhnya kebijakan yang telah digariskan oleh Presiden. Menteri negara bertanggung jawab kepada presiden. Sifat kabinet dalam sistem presidensial adalah kabinet profesional atau kabinet ahli (Belanda: *zaken kabinet*), idealnya jabatan menteri tidak didasarkan atas latar belakang politik atau latar belakang kepartaian sebagaimana halnya dalam sistem parlementer melainkan didasarkan pada penilaian atas visi, pengetahuan, dan kemampuan seseorang untuk mengelola departemennya. Keberhasilan ataupun kegagalan pemerintahan

sepenuhnya terletak pada diri Presiden.²⁹

Dalam aspek normatif-konstitusional, kedudukan menteri dalam UUD 1945 Asli dan amandemen, tidak memiliki perbedaan yang signifikan:

Perbandingan Menteri dalam UUD 1945 Asli dan Amandemen

UUD 1945 Asli	UUD 1945 Amandemen
BAB V	BAB V
KEMENTRIAN NEGARA	KEMENTRIAN NEGARA
Pasal 17:	Pasal 17:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. 2. Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden. 3. Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintah. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. 2. Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden 3. Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan 4. Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.

Terhadap ketentuan normatif-konstitusional menteri dalam UUD 1945, dapat dipahami beberapa hal: **Pertama**, baik UUD 1945 asli dan amandemen, sama-sama menempatkan menteri dalam bab tersendiri, yakni BAB V mengenai Kementrian Negara. Jimly Ashiddiqie memberikan penjelasan, bahwa pemisahan bab kementrian negara, dari bab III kekuasaan pemerintahan negara, memiliki makna tersendiri. Pemisahan tersebut lantaran peran dari menteri sangat penting dalam ketatanegaraan. Menurutnya menteri merupakan kepala eksekutif yang sebenarnya, kedudukannya sangat tinggi sebagai pemimpin pemerintahan eksekutif sehari-hari. Artinya, para menteri itulah pada pokoknya yang merupakan pimpinan pemerintahan dalam arti yang sebenarnya, dibidang tugasnya masing-masing. Dalam logika sistem presidensial, maka pengangkatan

²⁹ Hendarmin Ranadireksa. *Arsitektur Konstitusi Demokratik*. (Bandung: FOKUSME-DIA.2015) hlm.155.

menteri tidak boleh merujuk pada logika parlementer, yang dibangun atas koalisi partai pendukung Presiden.³⁰

Kedua, perbedaan antara UUD 1945 Asli dan Amandemen mengenai terminologi, dimana dalam UUD 1945 Asli masih menggunakan terminologi “departemen”, sedangkan dalam UUD 1945 Amandemen tidak lagi menggunakan hal tersebut.³¹ **Ketiga**, dalam UUD 1945 Amandemen terdapat penambahan ayat baru, mengenai aturan lebih lanjut dalam undang-undang. Menurut Bayu Dwi Anggono, materi muatan undang-undang, seperti mengenai Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara, merupakan “*tegas-tegas diperintahkan oleh UUD*”.³² Perintah konstitusi untuk membentuk undang-undang, tentu dipengaruhi oleh paradigma baru dalam negara hukum dan kekuasaan legislatif, yang hendak meningkatkan kualitas dan kuantitas undang-undang dalam segala lini. Karena Isu utama pada melakukan amandemen UUD 1945 adalah bagaimana mengurangi dan membatasi kekuasaan presiden, inilah yang menjadi ide dasar dalam penguatan fungsi legislasi DPR, dimana pasca reformasi kedudukan Eksekutif dan Legislatif memiliki persentase 50% sama untuk menyusun dan mengusulkan pembentukan Undang-undang.³³ Saat ini, perintah tersebut sudah ditindaklanjuti, melalui Undang-Undang Nomor 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

30 Jimly Asshiddiqie. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. (Jakarta: Konstitusi Press. 2006) hlm. 174.

31 Hal ini sejalan dengan penggunaan istilah, dalam Undang-Undang Nomor 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

32 Bayu Dwi Anggono. Ibid. h. 70. Atau dalam istilah lain, ketentuan UUD 1945 tersebut, dikatakan sebagai Open Legal Policy. Terjemahan Bahasa Indonesia, tentang *Open Legal Policy*, adalah kebijakan hukum terbuka, yakni pembentuk undang-undang diberikan keleluasaan untuk menerjemahkan konstitusi dalam membentuk norma undang-undang. Konsep *Open Legal Policy* pertama kali digunakan oleh MK dalam Putusan 10/PUU-III/2005, bertanggal 31 mei 2005. Lihat Mardian Wibowo, *Menakar Konstitusionalitas Sebuah Kebijakan Hukum Terbuka dalam Pengujian Undang-Undang*, Jurnal Mahkamah Konstitusi Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 2, Juni 2015. Hlm. 210.

33 Hamdan Zoelva, “*Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Setelah Perubahan UUD 1945*”, Sekretariat Negara RI, http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=11&Itemid=33, diakses pada tanggal 30 Oktober 2019.

Pada era reformasi, skema Menteri Triumvirat merupakan hal baru dalam sistem pemerintahan presidensial. Amandemen UUD 1945 pada saat itu, dapat dikatakan sebagai purifikasi presidensialisme di Indonesia. Nuansa parlementer yang mendominasi era orde lama dan baru, sangat menjadi catatan khusus para pihak yang terlibat dalam amandemen. Logika utama dalam sisten presidensial, yakni terbentuknya pemerintahan yang stabil.³⁴ Stabilitas tersebut, tentu wajib dimaknai dalam keadaan apapun, meskipun dalam keadaan Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya.

Pada perubahan ketiga UUD 1945, dirumuskan mengenai aturan lebih rinci jika Presiden dan wakil Presiden dalam keadaan bersamaan Mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya. Rumusan tersebut dituangkan dalam pasal 8, yang jika dibandingkan dengan UUD 1945 naskah asli, memiliki perbedaan yang sangat signifikan.

34 Fitra Arsil. *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai negara*. (Depok: PT. Rajagrafindo Persada.2017) hlm. 23.

Perbandingan Ketentuan Pasal 8 UUD Naskah Asli dan UUD 1945 Hasil Amandemen

<p>Pasal 8</p> <p>UUD 1945 Naskah Asli</p>	<p>Pasal 8</p> <p>UUD 1945 Hasil Amandemen</p>
<p><i>Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya.</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya. 2. Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden. 3. Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Terhadap pasal 8 UUD 1945 Hasil Perubahan, dapat dipahami beberapa hal. **Pertama**, konsep dasar mengenai mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya. Bagir Manan menjelaskan, bahwa keadaan **mangkat** diartikan apabila secara medis Presiden/Wakil Presiden dinyatakan meninggal oleh tim medis yang kompeten. Keadaan **berhenti** yang dimaksudkan ialah jika Presiden/Presiden menyatakan berhenti atau mengundurkan diri, baik karena kemauan sendiri maupun tuntutan eksternal, dalam masa jabatannya. Keadaan **diberhentikan** ialah didasarkan oleh alasan-alasan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan keadaan **tidak dapat melakukan kewajiban** dalam masa jabatan dapat berarti dua kemungkinan, yaitu: (1) tidak hadir, artinya yang bersangkutan tidak berada di lingkungan jabatan yang memungkinkan melaksanakan kewajibannya, dan (2) hadir, tetapi secara fisik dan mental tidak memungkinkan menjalankan kewajibannya, misalnya dalam keadaan sakit.³⁵

Kedua, terdapat dua jenjang pergantian Presiden dalam keadaan mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya. Jenjang pertama digantikan oleh Wakil Presiden. Jika Wakil Presiden ternyata juga dalam keadaan mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya, maka pelaksana tugas ke-Presidenan digantikan oleh Pelaksana Tugas Kepresidenan, yakni Menteri Dalam Negeri (Men-Dagri), Menteri Luar Negeri (Men-Lu), dan Menteri Pertahanan (Men-Han) secara bersama-sama. **Ketiga**, Ketiga menteri tersebut, dalam diskursus ketatanegaraan disebut sebagai Menteri Triumvirat. Catatan Samuel Willard Crompton, dalam karyanya *100 Wars That Shaped World History*, pola triumvirat diperkenalkan oleh Lycurgus tahun 625 SM. Secara etimologi, Triumvirat berasal dari bahasa Latin, artinya dari tiga laki-laki, yakni sebuah rezim politik yang didominasi oleh tiga orang penguasa, yang masing-masing disebut Triumvirat.³⁶

Keempat, Men-Dagri, Men-Lu dan Men-Han, adalah satu-satunya kementerian, yang institusinya dicantumkan dalam konstitusi,

35 Dalam Syafrri Hariansah dan Anna Erliyana. Op.cit.

36 Samuel Willard Crompton. (2005). *100 Wars That Shaped World History*. Diterjemahkan oleh Rahmat Herutomo, dkk. *100 Peperangan Yang Berpengaruh Di Dalam Sejarah Dunia*. Tangerang: Kharisma Publishing Group. Lihat juga dalam Kristopher Stenson. *Caesar, Pompey, and the CoLLapse of the First Triumvirate*. <https://research.libraries.wsu.edu/>. Diakses pada 2 Agustus 2019.

karena jika ditelisik secara sistematis terhadap keberadaan Pasal 17 UUD 1945 mengenai Kementerian Negara, muatan pasal tersebut hanya mencantumkan “kementrian” secara general,³⁷ tanpa mengatur mengenai institusi kementrian secara spesifik. Artinya, Menteri Triumvirat, terikat dengan status kementrian di pasal 17 UUD 1945, namun secara khusus ia memiliki perbedaan/kekhususan secara konstisional³⁸ dengan menteri-menteri lainnya, yakni untuk menggantikan Presiden dan Wakil Presiden dalam keadaan mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya. Penafsiran secara leksikal, UUD 1945 memberikan diversifikasi terhadap institusi kementerian, berupa kekhususan konstiusional terhadap Men-Dagri, Men-Lu dan Men-Han. Namun terdapat hal yang perlu dipahami, bahwa ketentuan mengenai Menteri Triumvirat, tidak memiliki perintah dari konstitusi, untuk membentuk undang-undang lebih lanjut, sebagaimana pasal 17 UUD 1945.

Hal penting yang harus ditimbang, dicermati, dan diperhatikan, jika di era reformasi terjadi Presiden dan Wakil Presiden, mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya secara bersama-sama, apakah stabilitas sistem presidensial terjaga. Dalam batas penalaran yang wajar, tentu beberapa potensi konflik politik terjadi pada masa transisi menunggu Presiden baru, karena satu hari-pun, roda pemerintahan tidak boleh untuk berhenti. Apakah Menteri Triumvirat memiliki legitimasi rakyat, sebagaimana Presiden yang dipilih langsung, sedangkan Menteri Triumvirat, dipilih oleh Presiden, bukan langsung dari rakyat. Tentu latar belakang dari setiap Menteri Triumvirat, menjadi hal urgen untuk dibahas, karena dari sana kita dapat mengukur legitimasi. Belum lagi ketika dihubungkan dengan sistem multi partai dengan presidensialisme, yang dalam penelitian Scott Mainwaring yang melakukan *cross national survey*, menemukan bahwa dari 31 negara, tidak satupun dari 31 negara yang memadukan sistem presidensial dengan multi partai, dalam kondisi stabil.³⁹

37 Pasal 17 UUD 1945, mengatur: 1. *Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.* 2. *Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.* 3. *Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.*

38 Hal ini juga dikatakan oleh Jimly Asshiddiqie. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi.* (Jakarta: Konpress. 2006) hlm.182.

39 Dalam Hanta Yuda AR. *Presidensialisme Setengah Hati, Dari Dilema ke Kompromi.* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.2010) hlm. XVI.

Jika dicermati lebih mendalam, saat ini terjadi beberapa permasalahan, fokus dalam penelitian ini adalah mencermati mengenai kualifikasi/syarat khusus bagi Menteri Triumvirat, sebagaimana dikatakan oleh Jimly Ashiddiqie diatas, bahwa membaca Menteri Triumvirat, tidak boleh dipersamakan dengan menteri-menteri lainnya, karena ia dicantumkan secara terang benderang dalam UUD 1945.

Mengenai skema kabinet dalam presidensil hari ini. dalam batas penalaran yang wajar, *status quo*, akan berpotensi adanya konflik kepentingan, koordinator ganda, bahkan potensi bertentangan dengan konstitusi pada masa transisi. Hal tersebut dikarenakan, saat ini terdapat Menteri Koordinator Bidang Politik Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menkopolkum), yang dibentuk melalui Peraturan Presiden Nomor 43 Tahun 2015 Tentang Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, Dan Keamanan. Dalam pasal 2 Perpres *a quo*, *Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan mempunyai tugas menyelenggarakan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian urusan Kementerian dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang politik, hukum, dan keamanan.* Adapun keberadaan Menteri Triumvirat, berada di bawah koordinator dari Menkopolkum, sebagaimana yang dicantumkan dalam pasal 4 Perpres *a quo*. Jika ditafsirkan secara normatif, maka dalam masa transisi, ketika Presiden dan Wakil Presiden digantikan sementara oleh Triumvirat, maka Menteri Triumvirat berada dibawah Koordinator Menkopolkum. Inilah skema hukum dan kelembagaan yang berhaluan dari spirit konstitusi, dimana Menkopolkum tidak memiliki peran dalam apapun dalam masa transisi.

b. Ragam Penafsiran Konstitusi terhadap Pasal 8 ayat (3) UUD 1945

Konstitusi adalah norma yang abstrak, dan memiliki potensi terhadap adanya multi tafsir. Tidak heran jika penafsiran terhadap konstitusi selalu mengundang silang pendapat antara para penafsirnya. Begitu juga mengenai keberadaan pasal 8 ayat (3) UUD 1945:

Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama.

Selamat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, **Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.**

Terhadap ketentuan tersebut, setidaknya akan muncul dua ragam penafsiran terhadap pasal tersebut, khususnya terhadap ‘siapa’ yang menggantikan Presiden dan Wakil Presiden.

Pertama, tafsir yang menyatakan bahwa penggantinya adalah lawan dari pasangan calon di Pemilu sebelumnya. Hal ini didasarkan pada penafsiran gramatikal, yang membaca secara otentik rumusan kalimat dan kata dalam konstitusi. Dalam tafsir ini, setidaknya pengganti Presiden memiliki syarat sebagai berikut:

1. Calon Presiden dan Wakil Presiden Diusulkan oleh Partai atau gabungan partai politik
2. Meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum.

Tafsir *original intent* dari ketentuan tersebut, maka yang dapat menjadi pengganti adalah yang ‘**meraih suara terbanyak**’, artinya pengganti tersebut tentu harus pernah mengikuti pemilu sebelumnya. Yang mengikut tersebut, adalah Calon Presiden dan Wakil Presiden, bukan partai atau gabungan partai. Titik tekannya adalah pada Calon, bukan pada partai.

Kedua, MPR menyerahkan kepada Partai Politik pengusung yang memenangkan Pemilu untuk menentukan siapa yang menggantikan Presiden dan Wakil Presiden. Tafsir terhadap ketentuan ini, dapat dikategorikan cukup lemah, karena pembacaan terhadap konstruksi pasal 8 ayat (3) UUD 1945 tidak dibaca secara utuh, dan menisbikan ketentuan ‘**meraih suara terbanyak**’.

Berdasarkan analisis terhadap berbagai ragam penafsiran

tersebut, dalam batas penalaran yang wajar, makan tafsir pertama, yang menempatkan lawan dari Calon Presiden di Pemilu sebelumnya yang menjadi pengganti, memiliki lapisan penalaran dan penafsiran yang lebih kuat, dibanding dengan yang kedua.

c. Desain Penataan Ulang Menteri Triumvirat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Membahas seputar penyelenggaraan Pemerintah, maka dimensi keilmuan, antara ilmu politik dan hukum tata negara sangat tipis dan bersandingan. Khazanah hukum tata negara merupakan pembahasan *unique*, dibanding dengan bidang hukum yang lain. Membicarakan hukum dalam konteks tatanan konstitusional bernegara, tidak akan pernah lepas dari politik. J. Barents mengatakan, Hubungan hukum tata negara dan ilmu politik, seperti kerangka tulang dan daging, saling mengisi dan menopang satu dengan lainnya.⁴⁰ Menurut Friedman yang dikutip oleh Bagir Manan, menyatakan: *all legal theory, gain its colour and specific content from political theory.*⁴¹ Salah satu contohnya, adalah diskursus mengenai sistem presidensiil.

Berdasarkan jabaran di atas, terdapat beberapa hal desain penataan ulang yang penulis rekomendasikan. **Pertama.** Menata kembali peran MPR dalam memilih kembali Presiden dan Wakil presiden di masa transisi. MPR sebelum reformasi, merupakan satu-satunya lembaga yang mempunyai supremasi, yang mengandung dua prinsip: 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. Paska amandemen UUD 1945 di tahun 1999-2002, 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

40 Abdul Bari Azed. Dalam Kata Pengantar Hamdan Zoelfa. *Pemakzulan Presiden di Indonesia*. (Jakarta: Sinar Grafika. 2011). hlm.xviii

41 Kata Pengantar oleh Bagir Manan, dalam Valina Singka Subekti. (2008). *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada. h.xxv

sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya. 3 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.⁴³ 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*).⁴²

Setelah perubahan UUD 1945, terjadi pengurangan tugas dan kewenangan terhadap MPR,⁴³ yakni mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. Menurut Fatmawati,⁴⁴ Kewenangan mengubah dan menetapkan UUD merupakan kewenangan utama dari MPR sebagai salah satu lembaga dalam parlemen RI. Sedangkan, fungsi tambahan (*additional function*) terkait pengangkatan pejabat publik, yaitu melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD. Selain kewenangan yang terdapat dalam Pasal 3 tersebut, MPR memiliki kewenangan untuk menentukan Presiden dan Wakil Presiden baru, jika presiden dan wakil presiden sebelumnya berhenti, sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 8 ayat (3) UUD 1945.⁴⁵

Sampai hari ini, belum terdapat mekanisme hukum yang diatur dalam aturan di bawah UUD, yang mengatur tentang mekanisme dari pergantian dan pelantikan terhadap Presiden dan Wakil Presiden pengganti. Tentu keadaan-keadaan di masa mendatang harus diantisipasi secara baik, sejak hari ini agar apapun keadaannya di masa mendatang, roda pemerintahan

42 **R. Nazriyah.** *Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia.* Jurnal Hukum & Pembangunan 47 No. 1 (2017): 39-60

43 Lihat pasal 3 UUD 1945

44 Dalam Prayudi. *MPR, Transisi Kedaulatan Rakyat Dan Dampak Politiknya.* Jurnal Politica Vol. 3, No. 1, Mei 2012.

45**Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.....**

tetap berjalan tanpa sedikitpun bermasalah. Untuk mencapai hal tersebut, setidaknya terdapat beberapa hal yang harus ditata dan diatur kembali:

1. Perlunya membentuk tata tertib MPR yang berlaku di internal MPR, dalam rangka mengatur tentang teknis peran MPR dalam memilih dan melantik Presiden dan Wakil Presiden baru.
2. Salah satu hal terpenting, adalah menghilangkan adanya jangka waktu dalam memilih presiden dan wakil presiden baru, karena jika merujuk dalam pada konstitusi, konstitusi memberikan durasi waktu "*Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat...*". Artinya jika ditafsirkan secara argumentum a contrario, MPR dapat menentukan lebih cepat.
3. Dalam tulisan ini, penulis merekomendasikan, jika Presiden dan Wakil presiden pengganti memiliki kesiapan (dalam arti medis) pada saat presiden dan wakil presiden dinyatakan berhenti bersama, maka pada detik itu pula MPR langsung melantik Presiden dan Wakil Presiden baru, tanpa menunggu dalam waktu yang tidak terlalu lama.
4. Hal ini bermanfaat, dalam rangka menghindari adanya instabilitas dalam pelaksanaan pemerintahan, karena tidak boleh satu detik-pun pemerintahan terhenti.

Kedua, jika ternyata Presiden dan/atau Wakil Presiden pengganti, juga memiliki keadaan tidak siap, maka secara konstitusional koalisi partai politik pengusung berhak/diberikan kuasa untuk menentukan siapa yang akan menjadi Presiden dan/atau Wakil Presiden, dan mengajukannya ke MPR. Maka dalam keadaan ini-lah, menteri triumvirat memainkan peran sebagai pelaksana tugas ke-Presidenan "sementara". Artinya menteri triumvirat baru muncul "jika" Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak siap. Jika Presiden dan Wakil Presiden memiliki kesiapan detik itu juga, maka pada detik Presiden dan Wakil Presiden sebelumnya dinyatakan tidak lagi menjabat, maka pada detik itu pula langsung digantikan dengan Presiden dan Wakil Presiden baru. Kesiapan inilah yang menjadi juru kunci utama, ada atau tidaknya menteri triumvirat, maka dari itu, kesiapan yang penulis maksud, hanya kesiapan dalam arti medis (kesehatan), tidak terbuka maksud di luar alasan medis. Kenapa? Karena untuk menutup adanya politik transaksional yang berkepanjangan dalam penentuan pengganti,

dan menjaga legitimasi suara rakyat yang melekat dalam tubuh Presiden dan Wakil Presiden pengganti yang diperoleh dari Pemilu Sebelumnya.

Hal yang juga perlu diatur, adalah mengenai cakupan kerja dari menteri triumvirat “jika” menjabat. Hal ini dikarenakan tidak ada Undang-Undang Lembaga Ke-Presidenan yang mendiversifikasi tugas Presiden tersebut. Rambu-rambu ini dibutuhkan, agar nantinya tidak terjadi *abuse of power* yang dilakukan oleh Menteri Triumvirat di masa transisi, dan terpenting adalah tetap menjaga stabilitas politik dalam sistem pemerintahan presidensial. Merujuk pada Konstitusi Canada, dari sekian negara, Canada,⁴⁶ adalah salah satu negara yang mengatur mengenai Menteri Triumvirat secara detail mengenai cakupan kerja, dalam konstitusinya. Komposisi Menteri triumvirat di negara tersebut, hampir menyerupai Indonesia, dalam Article III, diatur: 1. *The Triumvirate, through the Minister of Defence, controls the readiness and deployment of the Army of the Republic* 2. *The Triumvirate, through the Minister of Foreign Affairs controls the activities of the Republican diplomats* 3. *The Triumvirate through the Minister of the Interior has the final say on the acceptance of all new recruits, and on the rate of recruitment in general.*⁴⁷ Konstitusi Canada sudah menjelaskan lebih detail mengenai cakupan-cakupan dari Menteri triumvirat, hal ini yang tidak terdapat dalam konstitusi Indonesia.

Beberapa batasan dan cakupan kerja sebagai rambu-rambu pedoman menteri triumvirat dalam menjalankan tugasnya adalah:

1. Tidak mengangkat-menurunkan pejabat dalam lingkup kekuasaan apapun, yang merupakan kewenangan Presiden.
2. Tidak melakukan tindakan-tindakan administrasi yang bersifat strategis jangka panjang, dalam masa transisi
3. Tidak mengeluarkan kebijakan-kebijakan strategis apapun di masa transisi.

46 Greenland Republic Constitution. http://www.dpicuatico.com/constituciones/Groenlandia_ingles.pdf. Diakses pada 28 Oktober 2019.

47 Lihat juga dalam Christine Fr chet te. *Triumvirate: A North American Interparliamentary Innovation*. Canadian Parliamentary Review. 2005. http://www.revparl.ca/28/3/28n3_05e_Fr%C3%A9chette.pdf. Diakses pada 2 Agustus 2019.

C. Penutup

Berdasarkan pembahasan di atas, di akhir tulisan ini, penulis menarik kesimpulan sebagai berikut

1. Dalam logika sistem presidensiil, pengangkatan menteri tidak terikat partai koalisi pendukung, sebagaimana logika sistem parlementer. Dalam penelusuran penulis, ditemukan, bahwa dalam praktik pengisian Menteri Triumvirat, tidak ada hubungan yang signifikan antara partai koalisi dengan Menteri Triumvirat. Sepanjang era reformasi, hanya Men-Dagri di era Presiden Joko Widodo yang diisi oleh Menteri yang berlatar belakang Politisi partai pengusung Presiden. Meski dalam praktik di beberapa menteri lainnya, masih terdapat menteri-menteri yang oleh partai koalisi. Adapun mengenai latar belakang, Latar belakang dari Menteri Triumvirats sangat beragam, yakni dari militer, akademisi, dan politisi. Untuk latar belakang, Men-Lu adalah satu-satunya menteri yang memiliki latar belakang konsisten, yakni dari profesional, non-partai. Secara kuantitatif, jumlah Menteri Triumvirat sejak era Presiden Megawati sampai era Presiden Joko Widodo ke-II adalah sebanyak 13 Menteri, dari jumlah tersebut terdapat 5 Menteri yang memiliki latar belakang militer (Non-Partai), 3 orang Menteri diangkat dari unsur partai politik dan Menteri yang berlatar belakang dari professional (Non-Partai) sebanyak 5 orang.
2. Kewenangan MPR RI sebagai lembaga yang memiliki kewenangan dalam menentukan Presiden dan Wakil Presiden baru sebagai pengganti Presiden dan Wakil Presiden yang berhenti secara bersamaan mengalami pasang surut sesuai dengan dinamika pengaturan dalam konstitusi. Untuk menghindari terjadinya kevakuman dan instabilitas pemerintahan paska Presiden dan Wakil Presiden berhenti secara bersamaan, maka MPR perlu segera melakukan tindakan cepat dan terukur dalam mengantisipasi kondisi yang tidak normal tersebut, salah satunya dengan menyiapkan aturan teknis dalam bentuk tata tertib MPR yang berlaku di internal MPR, dalam rangka mengatur tentang teknis peran MPR dalam memilih dan melantik Presiden dan Wakil Presiden baru.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Bari Azed. Dalam Kata Pengantar Hamdan Zoelfa. (2011). Pemakzulan Presiden di Indonesia. Jakarta: Sinar Grafika.
- Bagir Manan. Susi Dwi Harjanti. (2015). *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Djayadi Hanan, 2014, *Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia Upaya Mencari Format Demokrasi Yang Stabil Dan Dinamis Dalam Konteks Keindonesiaan*, Al-Mizan
- Fitra Arsil. (2017). *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai negara*. Depok: PT. Rajagrafindo Persada.
- Hanta Yuda AR. (2010). *Presidensialisme Setengah Hati, Dari Dilema ke Kompromi*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama
- Jose Antonio Cheibub. (2007) *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Hendarmin Ranadireksa. (2015). *Arsitektur Konstitusi Demokratik*. Bandung: FOKUSMEDIA
- Hendarmin Ranadireksa. (2015). *Arsitektur Konstitusi Demokratik*. Bandung: Fokusmedia
- Huala Adolf. (2003). *Aspek-Aspek Negara dalam Hukum Internasional Jakarta*, Penerbit : RajaGrafindo.
- Jimly Asshiddiqie. (2006) *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Konstitusi Press
- Mahfud MD. (2001). *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Pippa (2008) *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Work?* Cambridge, UK: Cambridge University Press

- Robert Dahl (1971) *Participation and Oposition*, New Haven, CT: Yale University Press
- Saldi isra, 2010, *Pergeseran fungsi Legislasi Menguatnya Model legislasi parlementer dalam Sistem Presidensial Indoensia*, Pt. Raja Grafindo
- Samuel Willard Crompton. (2005). *100 Wars That Shaped World History*. Diterjemahkan oleh Rahmat Herutomo, dkk. *100 Peperangan Yang Berpengaruh Di Dalam Sejarah Dunia*. Tangerang: Kharisma Publishing Group
- F. Budi Hardiman. 2009, *Demokrasi Deliberatif*, Penerbit Katolik Indonesia
- Soetandyu Wignjosoebroto, 2013, *Pergeseran Paradigma dalam Kajian Sosial dan Hukum*, rvs. cetakan pertama, SETARA Press, Malang
- Valina Singka Subekti. (2008). *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada
- Yusril Ihza Mahendra, 1996, *Dinamika Tata Negara Indonesia kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, GEMA INSANI PRESS

Jurnal dan Internet

- Asmara, Minollah dan Haeruman Jayadi, *Hak Prerogatif Presiden dalam Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Berdasarkan UUD 1945*. Jurnal Media Hukum. Vol. 2 tahun 2016
- Christine Fréchette. *Triumvirate: A North American Interparliamentary Innovation*. Canadian Parliamentary Review. 2005. http://www.revparl.ca/28/3/28n3_05e_Fr%C3%A9chette.pdf
- https://www.constituteproject.org/search?lang=en&status=in_force&status=is_draft. Diakses pada 2 Agustus 2019

Greenland Republic Constitution. http://www.dpicuantico.com/constituciones/Groenlandia_ingles.pdf. 2019

Gusti Asnan. *PDRI Dalam Penulisan Sejarah Indonesia*. 2019. Makalah Disajikan pada Seminar Nasional “Meninjau Ulang PDRI dalam Sejarah dan Penulisan Sejarah Bangsa”. Diakses melalui <https://www.researchgate.net/publication/326550562>, Padang, 26 Juli 2006

Hamdan Zoelva, “Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Setelah Perubahan UUD 1945, Sekretariat

Kristopher Stenson. *Caesar, Pompey, and the CoLLapse of the First Triumvirate*. <https://research.libraries.wsu.edu/>. Negara RI, http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=11&Itemid=33, 2019

Syafri Hariansah dan Anna Erliyana. *Mekanisme Pengisian Jabatan Kekosongan Jabatan Presiden Dan Wakil Presiden; Studi Perbandingan Dengan Amerika Serikat, Brazil Dan Perancis*. , , Pakuan Law Review Volume 4 Nomor 2, 2018

Widya Setiabudi Sumadinata, *Dinamika Koalisi Partai-Partai Politik Di Indonesia Menjelang Dan Setelah Pemilihan Presiden Tahun 2014*. jurnal.unpad.ac.id/wacanapolitik/article/download/11060/pdf. h.187 Diakses pada 30 July 2019

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Pertahanan Negara

Peraturan Presiden RI nomor 56 tahun 2015 tentang Kementerian Luar Negeri.

Peraturan Presiden RI Nomor 11 Tahun 2015 Tentang Kementerian Dalam Negeri

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 288/M Tahun 2001

Tentang Pembentukan Kabinet Gotong Royong

Keputusan Presiden Nomor 187/M TAHUN 2004 Tentang Pembentukan Dan Pengangkatan Menteri Negara Kabinet Indonesia Bersatu

Keputusan Presiden Nomor 84/P Tahun 2009 Tentang Pembentukan Kabinet Indonesia Bersatu jilid II dan Pengangkatan Menteri Kabinet Kerja Indonesia Bersatu jilid II

Keputusan Presiden Nomor 121/P tahun 2014 Tentang Pembentukan Kementerian Dan Pengangkatan Menteri Kabinet Kerja periode Tahun 2014-2019

KEWENANGAN MPR DAN WACANA PERUBAHAN TERBATAS KONSTITUSI

Oleh:

Sulardi¹

Fitria Esfandiari²

sulardi.mgl@gmail.com, fit.esfan@gmail.com

ABSTRACT

Indonesia is a state of law and is based on popular sovereignty based on the 1945 Constitution, as determined in Article 1 paragraph (2) and paragraph (3). The People's Consultative Assembly is the executor of people's sovereignty. The shifting of the position of this institution from the highest institution to a higher institution also had an impact on the position of other institutions. This research aims to analyze the concept of limited changes in the Basic Law related to re-entering the State Outlines into the authority of the People's Consultative Assembly and its implications. This study uses a doctrinal (normative) legal approach. Primary legal material, namely the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, Law Number 12 of 2011 as amended by Law Number 15 of 2019 concerning Formation of Legislation. Based on analysis and discussion of the problem, the results of this study can be stated, namely: First, the conception of limited changes to the Constitution. Second, the consequence of the re-inclusion of the concept of compiling Outlines of State Policy as the territory of the People's Consultative Assembly's authority.

Keywords: *People's Consultative Assembly, Authority, Limited Change*

1 *Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Malang*

2 *Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Malang*

ABSTRAK

Indonesia negara hukum dan didasarkan pada kedaulatan rakyat yang dilaksanakan berdasar UUD NRI 1945, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3). Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah pelaksana kedaulatan rakyat. Bergesernya kedudukan lembaga ini dari lembaga tertinggi menjadi lembaga tinggi membawa akibat pula terhadap kedudukan lembaga lain. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa konsep perubahan terbatas Undang-Undang Dasar terkait dengan memasukkan kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara menjadi kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat beserta implikasinya. Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum doktrinal (normatif). Bahan hukum primer yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana dirubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Berdasarkan analisis dan pembahasan masalah dapat dikemukakan hasil penelitian ini yaitu : Pertama, konsepsi perubahan terbatas Undang-Undang Dasar. Kedua, implikasi hukum dan politik dimasukkannya kembali konsep menyusun Garis-Garis Besar Haluan Negara sebagai wilayah kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Kata Kunci : Majelis Permusyawaratan Rakyat, Kewenangan, Perubahan Terbatas

A. Pendahuluan

Setelah dua dekade terjadi perubahan ketatanegaraan di Indonesia, ada nuansa romantisme untuk kembali kepada masa lalu, salah satunya adalah memberikan kewenangan (lagi) kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, agar memiliki kewenangan yang optimal dalam hal penyelenggaraan ketatanegaraan. Kewenangan pada lembaga negara, berkaitan erat dengan sistem pemerintahan. Sistem pemerintahan yang dikenal saat ini yakni sistem pemerintahan yang bersifat presidensial dan sistem parlementer (tentunya dikenal pula terdapat sistem pemerintahan di luar sistem tersebut).

Para pengkaji ketatanegaraan pastilah memahami bahwa di dalam sistem pemerintahan presidensial menempatkan Presiden sebagai lembaga

negara yang memiliki kekuasaan besar, selain Presiden berperan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Badan perwakilan, dalam sistem pemerintahan presidensiil, sebagai kekuasaan penyeimbang agar Presiden sebagai penyelenggara kekuasaan eksekutif tidak mendominasi kekuasaan sehingga menjadi pemerintahan yang absolut. Demikian yang diinginkan dari pemikir Perancis Montesquieu untuk mencegah sebuah pemerintahan yang absolut, seperti yang dituangkan dalam bukunya *The Spirit of Laws*³.

Pada sistem pemerintahan parlementer, terdapat pertanggungjawaban dari Kepala Pemerintahan dalam hal ini lazimnya Perdana Menteri kepada Parlemen, menurut pandangan Mahfud MD⁴, dalam sistem pemerintahan parlementer, kabinet bertanggungjawab kepada parlemen, dan dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui Mosi, demikian kedudukan eksekutif lebih rendah dibanding parlemen.

Menjelang perubahan UUD, terjadi kesepakatan antara fraksi-fraksi yang ada di MPR, salah satunya adalah penguatan sistem pemerintahan presidensiil. Penguatan tersebut dibuktikan dengan diselenggarakannya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, mekanisme pemberhentian Presiden melalui mekanisme yudisial oleh Mahkamah Konstitusi, dan penguatan kekuasaan lembaga legislatif dalam penyusunan undang-undang, hal tersebut di atas merupakan perwujudan dari *cheks and balances*⁵ kekuasaan negara. Sehingga kewenangan MPR, yang merupakan salah satu pilar lembaga perwakilan kedudukannya “turun pangkat” dari lembaga tertinggi negara, menjadi lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lain.

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan bahan-bahan hukum dengan pendekatan hukum doktrinal (normatif). Adapun analisisnya menggunakan analisis normatif dengan cara melakukan tinjauan atas perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

3 . Baca lebih lengkap tentang gagasan Montesquieu tentang pembatasan dan pencegahan pemerintahan yang absolut dalam bukunya *The Spirit of Laws*, Nusa Media, Bandung, 2007

4 . Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineksa Cipta Jakarta, 2001.

5 . Baca lebih lanjut pembahasan Cheks and Balances dalam bukunya Nelman Kusuma, *Sistem Parlemen Dalam Prespektif Ketatanegaraan Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, hal. 157-162,

(selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) hasil amandemen utamanya terkait dengan wacana kewenangan terbatas MPR dalam perubahan terbatas UUD NRI Tahun 1945. Mengutip tulisan Janedri M. Gaffar yang menyatakan bahwa sekian lama bangsa ini memimpikan pemerintahan yang dibentuk atas dasar pilihan rakyat, Indonesia menginginkan demokrasi dan sebuah negara republik yang sesungguhnya.⁶

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui implikasi apa saja yang dapat timbul dengan diberlakukannya perubahan terbatas UUD NRI Tahun 1945 dan instrumen apa yang dapat digunakan untuk membuat sebuah batasan dan indikator perubahan terbatas. Sifat penelitian ini adalah deskriptif yaitu dapat menjawab rumusan masalah, maka digunakan pendekatan peraturan perundangan/ *statute approach*. Berdasarkan sumbernya, jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang meliputi berbagai peraturan perundangan, buku-buku, artikel dan jurnal ilmiah dan kamus. Untuk mendapatkan hasil yang komprehensif terdapat pula bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer yang digunakan yakni dokumen tertulis berupa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,

B. Pergeseran Kewenangan MPR Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD NRI Tahun 1945

Sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945 kedudukan MPR merupakan lembaga tertinggi dengan kekuasaan sangat besar. Sebab MPR sebagai pemegang pelaksana kedaulatan rakyat seperti tertuang dalam UUD NRI Tahun 1945 bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. MPR adalah “penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia” yang berwenang menetapkan UUD, GBHN, mengangkat Presiden dan Wakil Presiden². Bisa disebut bahwa MPR merupakan penjelmaan pendapat dari seluruh warga Indonesia.

Susunan keanggotaannya terdiri dari anggota DPR dan utusan daerah serta utusan golongan yang diangkat termasuk didalamnya TNI/Polri.

6 . Janedri M. Gaffar, Politik Hukum Pemilu, (Jakarta : Konstitusi Press (Konpress), 2012, hlm. 9

Lebih rinci secara garis besar wewenang MPR diantaranya yaitu Pertama, membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga negara yang lain, termasuk penetapan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang pelaksanaannya ditugaskan kepada Presiden selaku Mandatarisnya. Kedua, memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan Majelis. Ketiga, menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Keempat, meminta pertanggungjawaban dari Presiden atau Mandataris mengenai pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan menilai pertanggungjawaban tersebut. Kelima, mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden/Mandataris sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara dan/atau Undang-Undang Dasar. Keenam, mengubah Undang-Undang Dasar 1945. Ketujuh, menetapkan Peraturan Tata Tertib Majelis. Kedelapan, menetapkan Pimpinan Majelis yang dipilih dari dan oleh anggota. Kesembilan, mengambil/ memberi keputusan terhadap anggota yang melanggar sumpah/janji anggota. Keseluruhan kewenangan yang dimaksud dapat menunjukkan betapa amat besar kekuasaan yang melekat pada MPR sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Setelah perubahan UUD, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan sebagai lembaga tinggi negara yang kedudukannya sejajar dengan lembaga tinggi negara yang lain, hal ini menurut Ni'matul Huda⁷ telah terjadi perubahan dalam sistem ketatanegaraan dari sistem yang vertikal hierarkis dengan prinsip supermasi dan saling mengawasi antar lembaga negara. Adanya perubahan kedudukan MPR konsekuensi yuridis logis dari perubahan Pasal 1 ayat (2) yang semula berbunyi “Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR” menjadi Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Perubahan pasal ini menurut Harjono dalam catatan Valina Singka Subekti mengatakan :

“Dengan konsep seperti itu (Pasal 1 ayat 2 UUD NRI Tahun 1945) apa yang dipahami tentang kedaulatan rakyat sebelum perubahan UUD yang menyatakan bahwa MPR sebagai lembaga tertinggi negara akan kita tinggalkan karena kedaulatan tidak lagi dilaksanakan dan diurut secara linier,

7 . Nikmatul Huda, *Lembaga Negara dalam transisi Demokrasi*, UU Pers Yogyakarta, 2012 hlm 21.

tetapi kedaulatan didistribusikan tidak ke MPR tetapi juga ke lembaga – lembaga yang lain“⁸.

Hal tersebut di atas menegaskan bahwa MPR bukan satu satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat, tetapi setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara adalah pelaksana kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggung jawab kepada rakyat⁹.

Implikasi perubahan paradigma kedudukan MPR ini jika dikaji lebih dalam pada prinsipnya berakibat pada yang pertama yaitu mengubah dan menetapkan UUD, kedua melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum, dalam sidang Paripurna MPR. Dalam hal melaksanakan wewenang ini tidak diperlukan produk hukum dari MPR, baik berupa Keputusan maupun Ketetapan MPR, karena mekanisme pelantikan hanyalah bersifat seremonial saja. MPR tidak mempunyai pilihan lain, selain melantik pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang telah ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai pemenang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara sah. Ketiga, memutus usul DPR mengenai pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden setelah ada Putusan dari Mahkamah Konstitusi bahwa Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum seperti yang diatur dalam Pasal 7B ayat (5) UUD NRI tahun 1945; Keempat, melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya seperti yang diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UUD NRI 1945; Kelima, Memilih Wakil Presiden apa bila terjadi kekosongan Wakil Presiden, dari dua calon yang diusulkan Presiden ayat (2); Keenam, memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan, dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presiden meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sepenuhnya.

Tugas dan wewenang MPR pasca perubahan UUD 1945 tersebut di atas merupakan wewenang MPR yang sifatnya insidentil, yakni hanya dapat dilaksanakan dalam waktu tertentu atau lima tahunan untuk melantik

8 . Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi, Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm 235.

9 ⁷ HM Thalalhah dan Sobirin Malian, *Perkembangan Lembaga – Lembaga Negara di Indonesia*, Total Media, Yogyakarta 2011, hlm 39.

Presiden dan Wakil Presiden.

Hal lain berkaitan dengan kewenangan MPR, gagasan pemberian kewenangan menafsir konstitusi terhadap pengujian undang-undang yang sedang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Perlu dipahami bahwa, berkaitan dengan *judicial review*, berlaku teori bahwa “Apabila undang-undang dibuat oleh pemegang kedaulatan rakyat, maka undang-undang itu tidak dapat diganggu gugat, tetapi apabila undang-undang itu dibuat oleh bukan pemegang kedaulatan rakyat, maka undang-undang itu dapat dilakukan perubahan atau pengganggu gugatan. Oleh karena pembuat undang-undang itu adalah DPR bersama Presiden, yang merupakan sebagian lembaga pemegang kedaulatan rakyat, maka dalam rangka agar tidak terjadi pelanggaran terhadap hak hak masyarakat dan menjaga UUD, maka setiap undang-undang dapat dilakukan uji materi. MPR selaku lembaga tinggi negara sesungguhnya mempunyai wewenang untuk melakukan perubahan dan menetapkan UUD. Namun wewenang MPR tidak dalam rangka memberikan tafsir UUD, apabila terjadi permohonan pengujian secara materiil undang-undang terhadap UUD maka ini menjadi ranah kewenangan Mahkamah Konstitusi.¹⁰ Tafsir itu sesungguhnya telah “diwakili” oleh DPR dan Presiden ketika proses pemeriksaan berlangsung di MK, untuk memberikan keterangan terkait undang-undang yang sedang diproses uji materi oleh MK. Lain halnya apabila penyusun undang-undang ada pada DPR dan DPD sepenuhnya, yang artinya disusun oleh MPR, maka MK konstitusi menjadi tidak diperlukan lagi, sebab DPR dan DPD adalah MPR, penyusun undang-undang sekaligus yang berwenang merubah dan menetapkan UUD.

Sesungguhnya, peraturan perundang-undangan akan efektif apabila diterapkan di negara yang kekuasaannya dijalankan secara sentralistik, tetapi di negara yang kekuasaannya dijalankan secara desentralisasi, pasti sulit terhindarkan adanya berbagai peraturan perundangan yang “dianggap” bertentangan dengan peraturan tingkat atasnya, tahun 2015 kurang lebih terdapat 3000 Perda yang oleh Mendagri dianggap bermasalah dan kemudian dibatalkan.

Dapat dikatakan bahwa lambat laun model hierarki peraturan perundangan itu akan semakin tipis, yang pada puncaknya hanya tidak

¹⁰ . Fitriah Esfandiari, Positive Legislature Mahkamah Konstitusi di Indonesia, Jurnal Hukum UB,(2014), hlm 2.

boleh bertentangan dengan UUD. Terhadap persoalan Undang-Undang yang menghapus keberadaan tap MPR, dalam UU Nomor 10 tahun 2004, hal tersebut telah dipulihkan dengan dimasukkannya dalam hirarki peraturan perundangan yakni UU No 12 tahun 2011, tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Mesti dipahami bahwa, dalam UUD tidak diatur secara eksplisit bentuk peraturan perundangan dalam nomenklatur Ketetapan MPR. Tetapi secara implisit dalam Pasal 2 ayat (3) menetapkan bahwa “ Segala putusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak” . Persoalan ini dapat pula dipahami bahwa ada produk hukum MPR yang mekanismenya mendapat dukungan suara terbanyak. Sebut misalnya dalam hal MPR meminta pertanggungjawaban Presiden setelah mekanisme pemakzulan. Mahkamah Konstitusi setelah DPR berpendapat bahwa Presiden telah melanggar UUD demikian halnya dalam hal menetapkan hasil perubahan UUD. Akan tetapi produk regulasinya terbatas pada hal hal tertentu dalam situasi tertentu.

Berkurangnya ketetapan MPR, hal tersebut merupakan konsekuensi logis dan yuridis dari perubahan UUD, yang menempatkan MPR sebagai lembaga tinggi negara. Dan konsep kedaulatan rakyat yang dilaksanakan berdasar UUD. Namun apabila situasi sosial politik berkehendak untuk melakukan penguatan lagi terhadap kewenangan MPR, maka langkah *legal* dan *legitimate* adalah melalui proses perubahan UUD (lagi). Tanpa ada adanya perubahan UUD lagi, agak sulit untuk memberi kewenangan kepada MPR selain apa yang telah tertuang dalam UUD. Konvensi ketatanegaraan dapat menjadi alternatif untuk memunculkan wewenang MPR yang tidak diatur dalam UUD, tetapi hal tersebut memerlukan energi yang sangat besar dalam meyakinkan lembaga negara lain dan tentu saja masyarakat luas.

C. Perubahan Terbatas UUD NRI Tahun 1945

Duapuluh satu tahun yang lalu, tepatnya tahun 1998, merupakan tonggak bersejarah bagi dinamika bangsa ini, dikenal dengan nama reformasi. Salah satu hasil reformasi adalah perubahan mengenai mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Perubahan ini merupakan konsekuensi dari perubahan kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang semula sebagai institusi tertinggi dalam negara kesatuan republik Indonesia ini. Hasil perubahan UUD menempatkan MPR berkedudukan setara dengan

institusi negara yang lain.

Kedudukan UUD 1945 (sebelum perubahan), sistem pembangunan nasional dilakukan secara berencana (*planning system*), dituangkan dalam bentuk Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN),¹¹ Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA) dan anggaran belanja tahunan (*annual budget*) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dalam praktek ketatanegaraan Orde Baru, GBHN berisi garis besar haluan negara lima tahunan serta bahan arahan jangka 25 tahunan yang disebut Pembangunan Jangka Panjang (PJP). Penetapan PJP ini pun didasarkan pada asumsi tidak akan ada perubahan perimbangan kekuatan politik selama kurun waktu tersebut.¹²

Kini terjadi dinamika ketatanegaraan, ada nuansa romantisme untuk kembali kepada masa lalu, salah satunya adalah memberikan kewenangan (lagi) kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) agar dapat berkiprah dalam penyelenggaraan ketatanegaraan jika kemudian penyusunan Garis Garis Besar Haluan Negara (GBHN), dilakukan hampir dapat dipastikan penyelenggaraan negara berpedoman pada ketentuan yang telah termuat dalam GBHN itu.

Tetapi, harus dimengerti semua pihak, bahwa secara konstitusional, memberikan kewenangan kepada MPR untuk menyusun GBHN telah tertutup, sebab pasal kewenangan MPR menetapkan GBHN itu tidak

11 Dalam Paragraf 2 Angka 1 Dasar Pemikiran pada Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional atau UU SPPN menyatakan bahwa GBHN yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) berfungsi sebagai landasan perencanaan pembangunan Nasional sebagaimana telah dilaksanakan dalam praktek ketatanegaraan selama ini. Ketetapan MPR RI ini menjadi landasan hukum bagi Presiden untuk dijabarkan dalam bentuk Repelita dengan memperhatikan dengan sungguh-sungguh saran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), yang selanjutnya Pemerintah bersama DPR RI menyusun APBN)

12 MPR telah mencabut TAP MPR No. II/MPR/1998 tentang GBHN dengan TAP MPR No. IX/MPR/1998 sehingga MPR perlu menetapkan TAP MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara. Tap MPR No. X/MPR/1998 ini menjadi GBHN terakhir karena perubahan UUD 1945 mengakibatkan terjadinya perubahan dalam pengelolaan pembangunan, yaitu tidak digunakannya GBHN sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional. Selanjutnya perencanaan pembangunan jangka panjang menggunakan UU RPJPN untuk menentukan skala prioritas dan arah tujuannya.

tercantum lagi pada UUD hasil perubahan UUD di awal reformasi. Harus diingat pula, bahwa salah satu point perubahan UUD pada waktu itu ialah penguatan sistem pemerintahan presidensial yang dianggap mewakili kedaulatan rakyat. Padahal kewenangan pada institusi negara, berkaitan erat dengan sistem pemerintahan. Jika GBHN yang disusun oleh MPR dan dijalankan oleh Presiden dilaksanakan, maka keinginan penguatan sistem presidensial yang tersurat di awal reformasi menjadi mentah lagi, model ini harus diakui sebagai bagian dari sistem pemerintahan parlementer.

Harus kita pahami juga bahwa keberadaan GBHN pasti membutuhkan landasan hukum dan yang kini sedang dikonsepsi oleh MPR (2014-2019) yakni pasal tentang kewenangan MPR untuk menyusun GBHN, untuk itulah perubahan UUD secara terbatas direkomendasikan kepada MPR periode 2019-2024. Namun perubahan secara terbatas itu pun sulit untuk ditentukan seberapa limitasinya.

Siapa pun yang pernah belajar ilmu hukum, terutama dalam hal penyusunan regulasi pasti tahu, bahwa, janganakan satu pasal satu ayat saja sangat diperhatikan implikasi hukumnya. Baik secara internal dalam satu regulasi, maupun terhadap regulasi lain yang kedudukannya sejajar, apalagi dengan regulasi yang kedudukannya di atasnya. Pastilah asas-asas hukum umum menjadi landasan berfikir dalam setiap menentukan putusan putusan, baik itu berupa ayat, pasal maupun bab dalam suatu regulasi.

D. Implikasi Politik dan Hukum Hadirnya GBHN

Marilah kita andaikan, MPR bersepakat melakukan perubahan UUD, yang menghasilkan ketentuan yang berbunyi : “*MPR berwenang menetapkan GBHN*” kembali masuk ke UUD. Apakah berhenti di sini? Sebaiknya dipahami, bahwa pasal ini berimplikasi pada berbagai hal, antara lain :

Pertama, berimplikasi pada mekanisme apakah yang dapat dijadikan rujukan untuk memberi kewenangan kepada MPR memerintahkan Presiden menjalankan GBHN, sebab Presiden bukanlah bawahan MPR. Apakah akan termuat juga kewenangan MPR untuk mewajibkan kepada Presiden untuk melaksanakan GBHN itu? Kerumitan bernegara akan terjadi, sebab Presiden dipilih oleh rakyat, dan rakyat memilih dengan salah satu pertimbangannya paparan visi dan misi calon Presiden, sehingga ketika

bekerja atas dasar GBHN, sangat mungkin terjadi antara program kerja yang ditawarkan saat berkampanye tidak ditemukan pada GBHN.

Kedua, implikasi hukum dan atau politik apakah yang akan terjadi bila Presiden tidak menjalankan GBHN susunan MPR, ingat Presiden dipilih oleh rakyat, secara demikian Presiden tidak bertanggungjawab kepada institusi lain, bertanggungjawab secara konstitusional kepada para pemilihnya.

Secara demikian, bila Presiden tidak sungguh–sungguh melaksanakan GBHN dan kinerjanya tidak sejalan dengan muatan yang ada di dalam GBHN tidak ada yang bisa menjelaskan secara rasionalitas pertanggungjawaban yang harus diterima oleh Presiden, baik secara politik maupun secara hukum.

Dari titik ini, maka perlu dipikir ulang keinginan MPR untuk melakukan perubahan terbatas UUD yang berorientasi kepada pemberian wewenang kepada MPR untuk menyusun undang–undang. Sebab, persoalannya tidak sesederhana menambah pasal kewenangan kepada MPR menyusun GBHN. Tidak ada argumentasi yang rasional dan logis yang dapat menjelaskan alasan melekatkan kembali wewenang ini ke dalam kewenangan MPR.

Lebih baik, saat ini fokus pada penyelenggaraan negara berdasar UUD yang telah ada, bila pun berkeinginan adanya *blueprint* arah tujuan negara, hal tersebut bisa dilakukan secara konvensional dengan melibatkan seluruh lembaga negara yang ada untuk menyusun visi misi negara ini. Searah dengan tujuan negara yang telah ditulis pada alinea ke IV Pembukaan UUD Tahun 1945, yakni mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasar pada Pancasila. Ingat Pasal 33 ayat 1 UUD 1945 menyatakan “*Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan*” Pasal ini, menunjukkan perintah bahwa Presiden tidak sendirian dalam menyusun perekonomian, tetapi secara bersama, mengapa pasal ini tidak dijadikan dasar sebagai model dengan diperluas, bahwa GBHN disusun sebagai hasil pemikiran bersama, demi kemajuan bangsa dan negara.

E. Penutup

Kedudukan MPR bergeser menjadi lembaga tinggi negara dari lembaga tertinggi negara sebagai hasil dari amandemen UUD NRI Tahun 1945. Kewenangan menyusun GBHN yang semula ada pada lembaga ini juga ditiadakan. Saat ini muncul wacana perubahan terbatas UUD NRI Tahun 1945 yang dimulai di tahun 2018 untuk memasukkan kembali kewenangan ini dalam wilayah yuridiksi MPR.

Implikasi hukum dan politik yang terjadi jika GBHN dimasukkan kembali diantaranya yakni landasan hukum apa yang dapat digunakan MPR untuk memaksa Presiden untuk menjalankannya kemudian mekanisme pertanggungjawaban seperti apa digunakan jika Presiden menolak atau tidak menjalankan haluan negara sesuai GBHN.

DAFTAR PUSTAKA

- Fitria Esfandiari, Positive Legislature Mahkamah Konstitusi di Indonesia, Jurnal Hukum UB,(2014)
- HM Thalhah dan Sobirin Malian, Perkembangan Lembaga – Lembaga Negara di Indonesia, Total Media, Yogyakarta, (2011).
- Janedri M. Gaffar, Politik Hukum Pemilu, Jakarta : Konstitusi Press (Konpress), (2012).
- Mahfud MD, Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonnesia, Rineksa Cipta Jakarta, (2001).
- Nelman Kusuma, Sistem Parlemen Dalam Prespektif Ketatanegaraan Indonesia, Genta Publishing, Yogyakarta, (2011)
- Nikmatul Huda, Lembaga Negara dalam transisi Demokrasi, UU Pers Yogyakarta, (2012)
- Valina Singka Subekti, Menyusun Konstitusi Transisi, Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945, Rajawali Pers, Jakarta (2008)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 15
Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

KEDUDUKAN TAP MPR DALAM TEORI DAN PRAKTIK KETATANEGARAAN

Oleh:

Ibnu Sam Widodo

Amelia Ayu Paramitha

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Email : ibnusamw Widodo@gmail.com

ABSTRACT

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia as one of the institution whose authority set by pasal 3 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 is a State Institution that has a very important role and function in the state construction order, omposition of state institutions and hierarchy of laws and regulations in the Republic of Indonesia. Because of that Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia in exercising its authority of having a legal product and the name is *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia* yang kemudian di singkat TAP MPR. This study aims to determine the position of TAP MPR after enactment Undang Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan so it needs to be examined in more depth how the position TAP MPR in the theory and practice of state governance today. This riset uses the normative juridical research method which is conducted with a research approach to the concept of laws and regulations. With this writing it is expected that in future state governance practices through institutional strengthening Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia based on Undang Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah can be optimal.

Keywords: *constitutional law, MPR RI, laws and regulation, TAP MPR.*

ABSTRAK

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagai salah satu Lembaga yang kewenangannya di atur oleh Pasal 3 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan Lembaga Negara yang memiliki peran dan fungsi sangat penting dalam tatanan kontruksi bernegara, susunan kelembagaan negara dan hierarki peraturan perundang undangan di Negara Republik Indonesia. Oleh karena itu Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam menjalankan kewenangannya memiliki suatu produk hokum berupa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang kemudian di singkat TAP MPR. Penelitian ini bertujuan mengetahui kedudukan TAP MPR setelah ketentuan dalam Undang Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan sehingga perlu di kaji lebih mendalam bagaimana kedudukan TAP MPR dalam teori dan praktek ketata negaraan saat ini. Penulisan ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dimana dilakukan dengan pendekatan penelitian konsep teori peraturan perundang undangan. Dengan adanya penulisan ini di harapkan dalam praktek ketata negaraan kedepan melalui penguatan kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia berdasarkan Undang Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bisa lebih optimal.

Kata kunci: *Hukum Tata Negara, MPR RI, peraturan perundang undangan, TAP MPR,*

A. Pendahuluan

Menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menegaskan bahwa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan :

“Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-

undangan.”

Sementara menurut Bagir Manan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

1. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat umum.
2. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
3. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.

Dengan mengambil pemahaman dari kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiele zin*, atau sering juga disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain : *de supra nationale algemeen verbindende voorschriften, wet, AmvB, de Ministeriele verordening, de gemeentelijke raadsverordeningen, de provinciale staten verordeningen.*

Pada kesempatan lain Bagir Manan dan Kuntana Magnar memberikan pengertian yang hampir sama yaitu :

Setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh lembaga dan/atau pejabat negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku.

A. Hamid S. Attamimi memberikan batasan mengenai peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

Semua peraturan hukum yang berlaku umum dan mengikat rakyat, biasanya disertai sanksi, yang dibuat oleh lembaga-lembaga tertentu dan menurut prosedur tertentu pula. Pada bagian lain Attamimi menjelaskan peraturan perundang-undangan adalah keseluruhan peraturan yang dibentuk berdasar kewenangan atribusi ataupun kewenangan delegasi dari undang-undang

Penjelasan mengenai pengertian peraturan perundang-undangan tersebut di atas untuk memberikan sedikit gambaran mengenai apa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan. Menurut sistem hukum Indonesia, peraturan perundang-undangan telah disusun dalam suatu tingkatan yang disebut hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam sejarah ketatanegaraan di Indonesia berkaitan dengan pengaturan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan telah mengalami beberapa perubahan hingga sekarang.

Mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia mengalami pergantian dari masa ke masa. Hal ini dapat terjadi karena penentuan jenis peraturan perundang-undangan dan bagaimana tata urutannya sangat tergantung pada penguasa dan kewenangannya untuk membuat suatu keputusan yang berbentuk peraturan perundang-undangan. Selanjutnya penguasa dan kewenangan tersebut ditentukan oleh sistem ketatanegaraan yang dianut oleh negara yang bersangkutan.

Sistem ketatanegaraan suatu Negara dapat diketahui dari Undang-Undang Dasar Negara yang bersangkutan. Undang-Undang Dasar merupakan bentuk peraturan perundang-undangan tertinggi dalam suatu Negara dan semua peraturan perundang-undangan di bawah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar tersebut. Peraturan perundang-undangan harus berdasarkan dan bersumber pada peraturan yang berlaku yang lebih tinggi tingkatannya

Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia mulai dikenal sejak dibentuknya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang dirumuskan sebagai berikut :

Jenis peraturan-peraturan Pemerintah Pusat ialah :

- a. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,
- b. Peraturan Pemerintah,
- c. Peraturan Menteri.

Pengaturan selanjutnya mengenai hierarki peraturan perundang-undangan terdapat dalam Lampiran II Ketetapan MPRS No. XX/

MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia yaitu :

- a. UUD RI 1945
- b. Ketetapan MPR
- c. Undang-Undang/Perpu
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Keputusan Presiden
- f. Peraturan Pelaksanaan lainnya seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lainnya.

Selanjutnya ketentuan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 diganti dengan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan di mana dalam Pasal 2 menyebutkan tata urutan perundang-undangan Republik Indonesia sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar 1945
- b. Ketetapan MPR RI
- c. Undang-Undang
- d. Perpu
- e. Peraturan Pemerintah
- f. Keputusan Presiden
- g. Peraturan Daerah

Selanjutnya seiring dengan perubahan ketatanegaraan di Indonesia maka Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 menjadi tidak berlaku dan digantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mencantumkan Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan dimana dalam dengan Pasal 7 ayat (1) menyebutkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;

- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.
- f. Peraturan Daerah meliputi:
 - 1. Peraturan Daerah Provinsi;
 - 2. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; dan
 - 3. Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat.

Namun Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 ini pun pada akhirnya diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan merubah jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dari pelbagai perubahan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, yang menarik untuk dikaji salah satunya adalah mengenai dimasukkannya kembali Ketetapan MPR sebagai jenis dan hierarki dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang yang terbaru yaitu Undang Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan latar belakang tersebut diatas maka penulis tertarik untuk mengkaji Ketetapan MPR ditinjau dari teori dan praktik ketatanegaraan di Indonesia. Dari latar belakang tersebut diatas dapat dirumuskan permasalahan yaitu bagaimanakah kedudukan Ketetapan MPR dalam teori dan praktik ketatanegaraan di Indonesia?

B. Pembahasan

Salah satu teori yang mendapatkan perhatian dan berkaitan dengan peraturan perundang-undangan adalah mengenai teori umum tentang piramida perundang-undangan yang dikenal dengan nama Teori Stufenbau (*Stufenbau des recht theorie*) yang digagas oleh Hans Kelsen. Menurut Hans Kelsen :

“setiap tata kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaidah-kaidah (*stufenbau des rechts*)... di puncak *stufenbau* terdapat kaidah dasar dari suatu tata hukum nasional yang merupakan kaidah fundamental. Kaidah dasar tersebut disebut *grundnorm* atau *ursprungnorm*. Grundnorm merupakan asas-asas hukum yang bersifat abstrak, umum dan hipotesis, kemudian bergerak ke *generallenorm* (kaidah umum), yang selanjutnya dipositifkan menjadi norma yang nyata (*concrettenorm*).

Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das doppelte Rechtsantlitz*). Menurut Adolf Merkl suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif, oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut atau terhapus pula.

Norma dasar yang dimaksudkan oleh Merkl tidak sama dengan Grundnorm yang dikembangkan oleh Hans Kelsen. Letak perbedaannya

adalah kalau norma dasar yang dimaksud Merkl sebagai tempat bergantungnya norma-norma dibawahnya itu adalah kerangka berfikir untuk teori jenjang norma hukum, ia memang dapat diubah (seperti amandemen UUD sebagai norma hukum tertinggi), sedangkan Grundnorm menurut Hans Kelsen itu adalah sesuatu yang abstrak, diasumsikan tidak tertulis dan berlaku secara universal. Ia menjadi landasan segala sumber hukum dalam arti formal dan ia meta juristik sifatnya.

Teori Hans Kelsen kemudian dikembangkan oleh muridnya Hans Nawiasky dalam teorinya yang disebut *die lehre vom dem stufenaufbau der Rechtsordnung* atau *die stufenordnung der Rechtsnormen*. Menurut Hans Nawiasky, norma-norma hukum dalam negara selalu berjenjang yakni sebagai berikut :

1. Norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*);
2. Aturan-aturan dasar negara/aturan pokok negara (*staats grundgesetz*);
3. Undang-Undang (formal) (*formallegezet*);
4. Peraturan pelaksanaan serta Peraturan otonom (*verordnung & autonomi satzung*).

Staatsfundamentalnorm adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara. Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Hans Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm*, atau norma fundamental negara. Grundnorm pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.

Di bawah norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*) terdapat aturan pokok negara (*staats grundgesetz*) yang biasanya dituangkan dalam batang tubuh suatu Undang-Undang Dasar atau konstitusi. Dibawah *staats grundgesetz* terdapat norma yang lebih konkrit yakni *formallegezet* (undang-undang formil), sedangkan norma yang

berada di bawah *formallegesetz* adalah *verordnung* dan *autonomie satzung* (peraturan pelaksanaan atau peraturan otonomi).

Akibat posisi norma hukum mempunyai struktur hierarki tersebut maka keberlakuan suatu norma hukum yang mempunyai struktur hierarki tersebut maka keberlakuan suatu norma hukum yang lebih rendah akan sangat tergantung kepada norma yang ada di atasnya, yang menjadi gantungan atau dasar bagi berlakunya norma tersebut. Ketentuan-ketentuan yang digariskan oleh suatu norma yang lebih tinggi merupakan *das sollen* bagi pembentukan norma yang lebih rendah. Dengan demikian, suatu norma hukum yang lebih rendah dengan sendirinya akan tercabut atau tidak berlaku lagi, apabila norma hukum yang ada di atasnya yang menjadi dasar dan menjadi sumber berlakunya norma tersebut dicabut atau dihapus. Atau dengan kata lain norma hukum yang berkedudukan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi tingkatannya yang menjadi dasar atau sumber berlakunya norma itu.

MPR RI sebagai *Vertretungsorgan des Wilmmens des Staatvolkers*, *Norm structure and Institutional Structure* dan isi muatan TAP MPR yang masih berlaku. Ketiga hal tersebut oleh penulis dianalisis dengan menggunakan perspektif hukum progresif untuk menemukan *the truth justice*.

1. MPR-RI sebagai *Vertretungsorgan des Wilmmens des Staatvolkers*

Sebelum amandemen UUD 1945 MPR adalah pemegang kedaulatan tertinggi. Hal tersebut sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 “Kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Dari pasal tersebut jelaslah bahwa MPR memiliki kekuasaan penuh atas kedaulatan. Secara historis lembaga MPR telah diatur dalam UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945. Meskipun sudah diatur secara konstitusional, kedudukan MPR diakui hanya secara *de facto* saja.¹ Sehingga setelah Indonesia merdeka tugas-tugas presiden Soekarno masih dibantu oleh Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Sehingga MPR belum dapat menjalankan fungsinya sebaga lembaga negara yang utuh hingga berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) Tahun 1949. Berbagai penyimpangan-peyimpangan ketatanegaraan yang dilakukan oleh Presiden Soekarno

1 King Faisal Sulaiman dan nenti Uji Apriliasari, **Op. Cit.** hal. 23

berlanjut hingga gantinya beberapa konstitusi setelah konstitusi RIS. Pada masa berlakunya konstitusi RIS, adanya peluang untuk membentuk MPR tidak dapat dilaksanakan. Karena Indonesia masih termasuk dalam bagian RIS beserta UUD 1945.²

Hal tersebut terus berlanjut hingga dikeluarkannya dekrit Presiden 5 Juli tahun 1959. Dalam dekrit tersebut presiden Soekarno membentuk: a. Pembentukan MPRS dengan Penetapan Presiden Nomor 2 tahun 1959; b. DPRS dengan Penetapan presiden Nomor 1 tahun 1959 dan c. DPAS dengan Penetapan Presiden Nomor 3 Tahun 1959.³ Peyimpangan oleh Presiden Soekarno terus berlanjut hingga Soekarno membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) hasil pemilu tahun 1955 pada tahun 1960. Ini adalah penyimpangan konstitusi yang besar. Kepemimpinan Soekarno pada akhirnya cenderung otoriter. Tindakan tersebut merupakan peyimpangan terhadap Pasal 2 ayat 1 UUD 1945. Dalam Pasal 2 UUD 1945 dinyatakan “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”. Dari Pasal tersebut MPR adalah lembaga tertinggi negara dan merupakan penjelamaan bagi kedaulatan rakyat Indonesia.

Dalam penjelasan UUD 1945 dijelaskan tentang system pemerintahan negara. Kedaultan tertinggi berada ditangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*Die gezatnte Staagewalt liege allein bei der majelis*). Seharusnya jika mengacu kepada definisi ini negara dalam hal ini presiden harus mengikuti haluan-haluan yang telah ditetapkan oleh MPR. Namun kenyataannya tidak apat dilaksanakan. Hingga akhir kepemimpinan Soekarno, presidenlah yang faktanya memiliki kekuasaan tertinggi. Hal ini dapat dilihat dari begitu kuasanya Presiden Soekarno yang dapat membubarkan DPR. Dimana seharusnya Presiden adalah mandataris MPR. Kedaultan tertinggi ini berada ditangan suatu badan. Badan tersebut merupakan penjelamaan seluruh rakyat Indoneisa atau *Vertetrungsorgan des Wilmmens des Staatvolkers*. Merujuk kepada hal tersebut karena secara keanggotaan, anggota MPR adalah DPR dan perwakilan golongan sebagaimana dalam Pasal 2 ayat 1 UUD 1945. Dan presiden merupakan mandataris MPR. Sebagaimana dalam penjelasan UUD 1945 “ Majelis

² Ibid

³

inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedangkan presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar haluan yang ditetapkan oleh majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggungjawab kepada majelis. Ia ialah mandataris dari majelis”. Dari penjelasan tersebut MPR adalah benar-benar wujud dari penjelmaan seluruh rakyat.

Dari hal diatas ada dua alasan yang menjadikan MPR adalah lembaga tertinggi. Alasan pertama karena MPR adalah Pemegang Kedaulatan sebagaimana yang telah ditur dalam konstitusi. Alasan yang kedua adalah karena keanggotaan MPR merupakan wujud dari representasi dari seluruh rakyat. Dalam UUD 1945 sebelum amandemen keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR, anggota ABRI, golongan tertentu dan utusan daerah. Terkait dengan utusan daerah belum jelas definisinya. Setelah amandemen keempat UUD 1945 keanggotaan MPR berbeda dengan sebelumnya. Keanggotaan MPR setelah amandemen lebih jelas yaitu terdiri dari anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan daerah (DPD) sebagaimana yang ditur dalam Pasal 2 ayat 1 UUD NRI 1945 “ Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. Dari Pasal 2 ayat 1 tersebut MPR sudah tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara. Artinya MPR tidak memegang kekuasaan tertinggi atas kedaulatan dan membentuk GBHN.

Dari hal tersebut muncul dua permasalahan. Permasalahan yang pertama terkait hilang atau tidaknya MPR RI sebagai *Vertetrungsorgan des Wilmens des Staatvolkers* yang merupakan representasi dari seluruh rakyat. Permasalahan yang kedua terkait pengaturan keanggotaan MPR yang ditur dengan UU oleh DPR. Jadi DPR membentuk UU yang digunakan untuk menagtur lembaga negara dimana dalam struktur lembaga itu, ada lembaga yang lain. Sehingga kendali penuh atas kedaulatan telah berubah menjadi berdasarkan UUD. Pada permasalahan yang pertama kedudukan MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat telah hilang dengan dihapuskannya penjelasan UUD 1945. Namun dalam UUD NRI 1945 kewenangan MPR telah dibatasi. MPR tidak lagi memegang penuh pelaksana kedaulatan tidak dapat membentuk GBHN berdasarkan UUD 1945. Dua kewenangan ini telah dihapus dengan adanya amandemn UUD 1945.

Terkait dengan keberlakuan TAP MPR yang masih berlaku penulis meninjaunya dari dua hal. Hal yang pertama dengan konsep trias politika dan hal yang kedua dengan hukum progresif. Dengan konsep trias politika terdapat pembagian kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Jika merujuk dengan teori tersebut MPR RI sama sekali tidak masuk dalam ranah apapun. Karena MPR bukan pelaksana UU atau lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan dan bukan lembaga yang dapat membentuk UU atau lembaga yang menjalankan fungsi legislasi. Dengan ini perlu pendekatan historis, bagaimana sejarah lembaga permusyawaratan tersebut. Gagasan adanya lembaga permusyawaratan dibahas dalam siding BPUPKI tahun 1945. Tokoh yang merumuskan MPR pertama kali diusulkan oleh Soekarno dan kemudian dikembangkan oleh Soepomo. Soekarno mengusulkan hal tersebut pada tanggal 1 Juni 1945. Soepomo menjelaskan lebih lanjut terkait lembaga permusyawaratan ini. Tujuan adanya lembaga permusyawaratan ini menurut Soepomo adalah agar tidak mencontoh prinsip-prinsip individualisme negara-negara barat.⁴ Prinsip kelembagaan nantinya adalah berdasarkan prinsip musyawarah yang disebut dengan “Badan Permusyawaratan”. Prinsip musyawarah tersebut merupakan penjiwaan atas menyatunya negara dengan rakyat berdasarkan kepada asas kekeluargaan. Konsep kekeluargaan ini adalah mendekati ciri negara integralistik. Dimana rakyat atau warga negara tidak dapat dipisahkan dengan pemimpin atau penguasa. Istilah yang digunakan dalam hal ini adalah “manunggale kawulo gusti”.⁵

Harapan dari diterapkannya hal ini adalah dalam penyelesaian masalah dapat diselesaikan dengan musyawarah antara rakyat dengan penguasa. Peran penting dalam penyelesaian masalah-masalah negara berada dalam lembaga permusyawaratan yang dimaksudkan oleh Soepomo. Melalui lembaga MPR atas mandat kedaulatan rakyat maka MPR sebagai lembaga tertinggi negara mendistribusikan kekuasaannya kepada lembaga tinggi negara lainnya. Misalnya ada Mahkamah Agung, DPR, BPK dan lembaga tinggi negara yang lain dibawah MPR RI. Prinsip ini disebut sebagai prinsip pembagian kekuasaan vertical (*distribution of power*).⁶ Dengan pendekatan historis ini, kedudukan lembaga MPR

4 Ibid, hal. 26

5 Ni'matul Huda, **Hukum Pemerintah Desa Dalam konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi**, Setara Press, Malang, 2015, hal. 3

6 King Faisal Sulaiman dan nenti Uji Apriliasari, **Op. Cit.** hal. 26

RI adalah badan permusyawaratan negara. Wadah bagi wakil rakyat dan utusan daerah untuk menyelesaikan masalah-masalah bangsa. Sehingga dalam penjelasan UUD 1945 disebutkan bahwa MPR-RI merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Sedangkan presiden selaku eksekutif merupakan mandataris MPR. Karena dasar ini kemudian MPR berwenang membentuk TAP sebagai dasar untuk menyelenggarakan pemerintahan yang akan dipimpin oleh presiden.

Oleh karena hal di atas sehingga kedudukan TAP memiliki kekuatan hukum. Karena eksekutif dalam menjalankan pemerintahan berdasarkan GBHN. Terkait dengan konteks keberlakuan TAP MPR dalam UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan hukum progresif kedudukan TAP MPR RI secara hukum tetap diakui. Dalam hukum progresif, keadilan yang dicari adalah keadilan yang bersifat substantif dan tidak terpaku kepada formalitas hukum belaka. Untuk mencapai keadilan hukum yang progresif maka dilakukan *non enforcement the law*. Salah satu landasan *non enforcement the law* adalah berlandaskan hukum alam (*natural law*).⁷ Dalam landasan *natural law* terdapat tiga prinsip utama, sebagaimana yang disampaikan oleh Ulpianus yaitu jujur dalam kehidupan (*honeste vivere*), tidak merugikan orang lain (*alterum non laedere*) dan berikan kepada orang lain apa yang menjadi haknya (*suum cuique tribuere*).⁸ Aliran *natural law* di atas mempartangung jawaban esensi dari hukum yaitu menegakan keadilan. Keadilan yang dimaksud adalah keadilan substantif. Merujuk pada prinsip di atas yang dikemukakan oleh Ulpianus maka TAP MPR masuk dalam prinsip *alterum non laedere* yaitu keberadaan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan tidak merugikan orang lain. Kerugian yang terjadi hanya kerugian konflik secara teoritis. Namun keberadaan TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan dapat mengakomodasi peraturan-peraturan yang belum atau tidak diatur dalam UU.

2. Norm Structure and Institutional Structure

Dalam ilmu perundang-undangan terdapat bahasan stuktur norma dan struktur lembaga (*Norm Structure and Institutional Structure*). Teori ini dikemukakan oleh Benyamin Akzin yang berpendapat bahwa hukum

7 Suteki, Op. Cit., hal. 37

8 Ibid, hal. 38

publik berada di atas hukum privat.⁹ Pendapat tersebut yang dimaksud dengan struktur normanya. Norma hukum publik memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada norma hukum privat. Sedangkan secara kelembagaan kedudukan lembaga yang berwenang dalam membentuk peraturan akan memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada masyarakat. Dalam hal ini lembaga negara (penguasa negara, wakil rakyat dan pejabat publik lain) yang disebut juga supra struktur, norma hukum yang dibentuk oleh lembaga negara itu akan memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada norma-norma yang bentuk oleh masyarakat atau rakyat.

Terkait dengan kedudukan TAP MPR dalam hierarki perundang-undangan Indonesia, jika merujuk kepada teori ini dapat dilihat dari norma-norma yang terkandung dalam TAP tersebut. TAP MPR memuat peraturan yang bersifat publik atau bersifat privat. Dalam pembentukan norma hukum publik, harus dilakukan dengan lebih berhati-hati karena akan memberikan pengaruh yang luas kepada seluruh masyarakat baik pejabat negara maupun yang bukan pejabat negara. Secara hierarki TAP MPR berada di atas UU. Sedangkan secara historis TAP MPR dibentuk karena MPR adalah lembaga tertinggi negara dan MPR yang membentuk GBHN yang harus dilaksanakan oleh presiden. Dalam keadaan seperti ini TAP MPR mengatur hal-hal yang bersifat umum dan publik. Sehingga merujuk kepada struktur normanya TAP MPR tersebut teTAP berlaku dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Sedangkan secara *Institutional Structure* TAP tersebut dibentuk dan ditetapkan oleh MPR RI yang merupakan lembaga negara. Kedudukan lembaga negara dalam teori ini berada di atas masyarakat.¹⁰ Sehingga TAP MPR memiliki kedudukan hukum. Sama halnya dengan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga negara yang lain. Merujuk kepada teori hukum progresif, terdapat konsep *rule breaking*. *Rule Breaking* merupakan upaya penegak hukum untuk terbebas dari pola baku dan cara demikiran yang telah banyak terjadi atau telah umum dilakukan. Tidak hanya penegak hukum saja, namun dapat pula bagi pembentuk peraturan perundang-undangan. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, tidak hanya terpaku kepada landasan teoritis yang umum digunakan oleh kebanyakan pembentuk hukum, yaitu dengan menggunakan

9 Maria Farida Indrati, Op. Cit., hal. 43

10 Ibid

teori hierarki norma. Dalam *rule breaking* untuk melakukan *searching for the truth* (pencarian kebenaran) maka diperlukan kajian makna yang lebih dalam yang dapat dijadikan ukuran baru. Ukuran baru yang dimaksud misalnya ukuran tentang memenuhi rasa keadilan. Untuk mengkaji makna tersebut maka perlu ada pertanyaan-pertanyaan yang bersifat mengukur seberapa pentingnya atau seberapa jauh nantinya peraturan perundang-undangan tersebut dapat menciptakan seluas-luasnya keadilan. Maka TAP MPR dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tetap memiliki kedudukan yang kuat, karena dengan adanya TAP MPR tersebut dapat menjangkau peraturan yang telah ditetapkan oleh MPR, dimana TAP tersebut tetap dapat memiliki peluang untuk menciptakan sebesar-besarnya keadilan.

3. Isi muatan TAP MPR yang masih berlaku

Dengan ditetapkannya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum KeteTAPAN Majelis Permusyawaratan Rakyat sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 maka TAP MPR memiliki kekuatan hukum sebagaimana TAP MPR pada masa-masa sebelumnya karena alasan-alasan tertentu. Dalam kajian diatas, TAP MPR dibentuk karena eksekutif (presiden) adalah mandataris MPR sehingga kedudukan MPR adalah lembaga tertinggi dan diatas presiden. Hal ini terkait dengan kewenangan MPR dalam membentuk GBHN dan harus dilaksanakan oleh presiden. Berlakunya UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memasukan TAP MPR kedalam jenis dan hierarki Peraturan perundang-undangan Indonesia. Hal ini diasarkan atas ada TAP MPR yang masih berlaku dan memiliki kekuatan hukum mengikat dan ada pula yang tidak berlaku lagi apabila telah dibentuk dalam UU.

Secara umum TAP MPR yang masih memiliki kekutan hukum eksternal terletak dalam Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR Nomor 1 Tahun 2003 diatas. Dalam Pasal 3 terdapat tiga pasal yang masih berlaku yaitu: 1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Indonesia bagi Partai komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan

untuk Menyebarkan atau mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 ini, kedepan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia, 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakekat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, 3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999 tentang penentuan pendapat di Timor Timur teTAP berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999.

Diatas adalah bunyi Pasal 2 TAP MPR RI Nomor I/MPR/2003. Selain Pasal 2 diatas hanya bersifat internal MPR dan dapat tidak berlaku selama belum ada UU yang menggantikannya. Sehingga TAP MPR tersebut diakui kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Bagaimanapun juga TAP MPR adalah ketetapan yang dibentuk oleh lembaga negara. Lembaga negara tersebut adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI). Hal ini merujuk kepada teori Benyamin Akzin yang menyatakan bahwa hukum public kedudukannya lebih tinggi dari hukum privat dari sudut pandang normanya. Namun jika merujuk kepada Institutional Structure maka ketetapan dikeluarkan oleh MPR memiliki kedudukan hukum yang lebih tinggi dari peraturan yang dibentuk oleh masyarakat. Karena MPR-RI adalah lembaga negara yang bersifat publik.

C. Ketetapan MPR dalam Teori

Menurut teori *Von Stufenaufbau De Rechtsordnung* (Teori dari Hans Nawiasky) bahwa UUD 1945 dan Ketetapan MPR termasuk dalam kategori *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar / Pokok Negara), sedangkan undang-

undang/Perpu termasuk dalam kategori *formele gesetz* (Undang-Undang Formal). Selanjutnya Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten termasuk dalam kategori *Verordnung und Autonome satzung* (Aturan Pelaksana dan Aturan otonom). Berdasarkan teori *Von Stufenaufbau De Rechtsordnung* dari Hans Nawiasky maka Ketetapan MPR merupakan aturan dasar negara atau aturan pokok negara selain UUD NRI Tahun 1945 yang merupakan landasan bagi pembentukan undang-undang dan peraturan yang lebih rendah.

Aturan Dasar Negara/aturan pokok (*Staatsgrundgesetz*) merupakan kelompok norma hukum di bawah norma Fundamental Negara dan merupakan aturan-aturan yang masih bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar, sehingga ia merupakan norma hukum tunggal. Ketetapan MPR merupakan aturan-aturan yang bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang bersifat garis besar sehingga masih merupakan norma tunggal serta belum disertai sanksi. Apabila kita mendasarkan teori dari Hans Nawiasky ini apabila UUD NRI Tahun 1945 dan Ketetapan MPR digolongkan ke dalam jenis peraturan perundang-undangan maka sama dengan menempatkannya terlalu rendah karena baik UUD NRI Tahun 1945 dan Ketetapan MPR termasuk golongan *Staatgrundgesetz* (Aturan Dasar/Pokok Negara) bukan kategori *formele gesetz* (Undang-Undang Formal).

Menurut teori *Von Stufenaufbau De Rechtsordnung*, batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 dan Ketetapan MPR tidak dapat digolongkan ke dalam peraturan perundang-undangan karena mengandung jenis norma yang lebih tinggi dan berbeda daripada norma yang terdapat dalam undang-undang. Sifat-sifat dari batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 dan Ketetapan MPR sebagai norma konstitusi yang mengatur lembaga-lembaga negara, serta tata cara pembentukannya, tata hubungan sesamanya, lingkup tugas masing-masing, serta mengatur secara dasar tata hubungan antara warga negara dengan negara secara timbal balik. Hal-hal tersebut yang membedakan dari norma Undang-Undang karena pengaturan dalam Undang-Undang dapat mengatur warga negara dan penduduk secara langsung, juga dapat melekatkan sanksi pidana dan sanksi pemaksa terhadap pelanggaran norma-normanya.

A. Hamid S. Attamimi juga tidak sependapat dengan memposisikan UUD NRI Tahun 1945 dan Ketetapan MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan melainkan sebagai aturan dasar negara/pokok negara.

Peraturan perundang-undangan itu sendiri adalah aturan-aturan yang menyelenggarakan aturan dasar/pokok negara yaitu berupa undang-undang dan peraturan yang lebih rendah dimana lebih mudah untuk dibuat, diubah dan dicabut. Aturan Dasar Negara/aturan pokok negara merupakan sumber dan dasar bagi terbentuknya undang-undang dan peraturan lain di bawahnya yang merupakan peraturan perundang-undangan yang mengikat secara umum. Ketetapan MPR ini berisi Garis-Garis Besar Haluan, merupakan aturan-aturan yang bersifat pokok, aturan-aturan umum yang bersifat garis besar, sehingga masih merupakan norma tunggal serta belum disertai norma sanksi.

D. Ketetapan MPR dalam Praktik Ketatanegaraan

Kedudukan TAP MPR dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia menimbulkan berbagai pro dan kontra dengan dimasukkannya kembali TAP MPR sebagai salah satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011. Kedudukan TAP MPR ini sebagai salah satu jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan apabila di dasarkan pada hierarki maka dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen, Ketetapan MPR tidak diamanatkan sebagai hierarki peraturan perundang-undangan di bawah UUD karena peraturan pelaksana dari UUD NRI Tahun 1945 ini dalam substansi dari UUD NRI Tahun 1945 adalah undang-undang.

Bagir Manan menjelaskan bahwa Ketetapan MPR adalah bentuk peraturan perundang-undangan yang tidak disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945 melainkan sesuatu yang tumbuh dalam praktik ketatanegaraan yang diikuti secara terus menerus sejak tahun 1960, sehingga menjadi suatu kebiasaan (konvensi ketatanegaraan). Selama ini Ketetapan MPR tidak seluruhnya memenuhi syarat sebagai peraturan perundang-undangan (*wettelijk regels*). Ada Ketetapan MPR yang berupa peraturan perundangan, apabila bersifat mengatur, dan ada juga yang hanya berupa putusan konkrit dan individual. Karena Ketetapan MPR memiliki dua pengertian yaitu Ketetapan MPR yang merupakan peraturan perundang-

undangan yang bersifat abstrak dan mengikat secara umum sedangkan di satu sisi Ketetapan MPR ada yang berupa keputusan yang konkrit dan individual sehingga harus diberi batasan dan harus disebut dengan istilah lain berkaitan dengan ketetapan MPR yang bersifat konkret dan individual tidak disebut sebagai Ketetapan MPR tetapi disebut sebagai Keputusan MPR.

Meskipun baik secara teori maupun dalam praktiknya Ketetapan MPR itu sendiri terbagi menjadi Ketetapan MPR yang berupa peraturan perundang-undangan sementara ada juga Ketetapan MPR yang bersifat konkrit dan final, Ketetapan MPR ini tetap dimasukkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia karena bagi sebagian pakar atau ahli hukum di bidang Tata Negara seperti Bagir Manan berpendapat tidak dimasukkannya UUD 1945 dan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan maka tidak dapat memecahkan persoalan mengenai karakteristik suatu keputusan dalam arti luas sebagai peraturan perundang-undangan apakah ditentukan oleh sifat umum dan abstraknya norma atautkah lebih ke sifat muatannya yaitu dasar/pokok dan tidak pokok. Menurut Bagir Manan berpendapat bahwa kenyataannya tidak mudah menentukan batas antara yang bersifat dasar/pokok dengan yang tidak lagi bersifat dasar atau pokok.

Dengan dimasukkannya Ketetapan MPR kedalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan maka seharusnya secara konsekuensi yuridis, maka Ketetapan MPR ini seharusnya dihapus dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan karena adanya perubahan UUD 1945 yang salah satunya mengakibatkan perubahan struktur kelembagaan negara yang mengakibatkan perubahan kedudukan, fungsi, tugas dan wewenang lembaga negara dan lembaga pemerintahan yang ada.

Kewenangan MPR dalam pasal 3 UUD 1945 sebelum di amandemen adalah menetapkan UUD dan GBHN. Dalam penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen menjelaskan bahwa karena MPR memegang kedaulatan negara, kekuasaannya tidak terbatas, mengingat dinamik masyarakat, sekali dalam 5 tahun MPR memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendak dipakai untuk kemudian hari.

Namun ketentuan pasal 3 UUD 1945 itu telah dihapus dan diganti

dengan pasal 3 UUD 1945 amandemen sehingga MPR mempunyai kewenangan baru yaitu :

1. Mengubah dan menetapkan UUD
2. Melantik Presiden/wakil Presiden
3. Memberhentikan Presiden/wakil presiden dari jabatannya menurut UUD.

Apabila mendasarkan ketentuan dalam UUD 1945 amandemen tersebut maka sudah tidak dimungkinkan untuk dapat membentuk Ketetapan MPR kembali yang bersifat peraturan berkaitan dengan garis besar dan haluan-haluan negara.

Ketetapan MPR yang dihasilkan setelah UUD 1945 amandemen adalah bukan merupakan Ketetapan MPR yang bersifat peraturan perundang-undangan namun lebih ke ketetapan yang bersifat konkrit dan individual. Apabila MPR menganggap bahwa Ketetapan MPR masih diperlukan maka secara yuridis seharusnya MPR melaksanakan kewenangannya terlebih dahulu untuk mengubah dan menetapkan UUD 1945 (dengan kata lain melakukan amandemen ke-5 UUD 1945) yang salah satu perubahannya adalah memasukan kembali kewenangan MPR untuk menetapkan atau menentukan Garis-garis Besar dan Haluan Negara.

Meskipun secara teori dan secara yuridis (dengan adanya amandemen UUD 1945 khususnya mengenai kewenangan MPR) bahwa Ketetapan MPR tidak dapat dimasukkan ke dalam jenis dan hierarki peraturan perundangan-undangan namun agaknya praktik ketatanegaraan tetap memasukkan Ketetapan MPR dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan untuk alasan kepraktisan karena hingga saat ini masih ada beberapa Ketetapan MPR yang bersifat peraturan perundang-undangan yang masih tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang seperti Ketetapan MPR No.IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya alam.

E. Penutup

Berdasarkan pembahasan tersebut diatas dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Ketetapan MPR ditinjau berdasarkan teori *Von Stufenaufbau De Rechtsordnung* (Teori dari Hans Nawiasky) bukan termasuk peraturan perundang-undangan melainkan termasuk dalam kategori *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar / Pokok Negara) yang merupakan landasan bagi pembentukan undang-undang dan peraturan yang lebih rendah. Apabila Ketetapan MPR digolongkan ke dalam jenis peraturan perundang-undangan maka sama dengan menempatkannya terlalu rendah karena Ketetapan MPR termasuk golongan *Staatgrundgesetz* (Aturan Dasar / Pokok Negara).
2. Ketetapan MPR ditinjau dari praktik ketatanegaraan di Indonesia tetap dimasukkan dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya karena alasan kepraktisan dalam praktek ketatanegaraan meskipun secara teori dan secara konsekuensi yuridis (amandemen UUD 1945 khususnya mengenai kewenangan MPR) tidak memungkinkan untuk dimasukkannya Ketetapan MPR sebagai jenis peraturan perundang-undangan. Karena secara teori kedudukan Ketetapan MPR lebih tinggi dan bukan merupakan peraturan perundang-undangan namun merupakan Aturan Dasar/Pokok Negara dan secara konsekuensi yuridis bahwa MPR sudah tidak mempunyai kewenangan untuk menetapkan Garis-Garis Besar dan Haluan Negara namun memiliki kewenangan mengubah dan menetapkan UUD.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

Attamimi, A. Hamid S., 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun waktu Pelita I – Pelita IV*, Disertasi untuk memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta

Asshiddiqie, Jimly, 2002, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah*

Perubahan Keempat, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok

_____, 2006, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta

Astawa, I Gde Pantja, 2008, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, PT. Alumni, Bandung

Haringsih, Sri, 2010, *Jenis Dan Fungsi Serta Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan*, Disampaikan Pada pelatihan Perancangan Perundang-Undangan Tahap III Kerjasama Kementerian Hukum dan Ham RI Dengan Center For International Legal Cooperation (CILC) Belanda Jakarta, 25 Januari 2010

Manan, Bagir, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH.UII Press , Yogyakarta

Maria Farida Indrati Soeprapto, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan(1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta

Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah Desa Dalam konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*, 2015, Setara Press, Malang

Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung

Soeprapto, Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan(1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta

Syahuri, Taufiqurrohman, 2004, *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945- 2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain Di Dunia*, Ghalia Indonesia, Bogor

Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

PENEGASAN TERHADAP KEDUDUKAN KETETAPAN MPR DALAM SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Oleh:

Ladito Risang Bagaskoro¹

Ria Casmi Arrsa²

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

ABSTRAK

Konstruksi hukum kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat harus diakui mengalami berbagai fase dinamika pergulatan pemikiran sekaligus pergeseran paradigma yang fundamental manakala sejak diproklamasikannya Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 sampai pada fase dilakukannya amandemen terhadap materi UUD 1945 dalam kurun waktu 1999-2002, yang mana salah satunya adalah terkait dengan Ketetapan MPR dalam perundang-undangan Indonesia. Dipraktikannya pengakomodasian terhadap materi Ketetapan MPR yang masih berlaku dan memiliki kekuatan pengaturan secara umum maka akan dipandang sebagai suatu bentuk konsistensi norma manakala didalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan secara hierarki norma menempatkan Ketetapan MPR sebagai produk hukum di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Guna menindaklanjuti gagasan tersebut, maka penelitian ilmiah dengan judul **“PENEGASAN TERHADAP KEDUDUKAN KETETAPAN MPR DALAM SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN”** bertujuan untuk memperoleh informasi terkait kedudukan konstitusional Ketetapan MPRS/MPR dalam sistem hukum Indonesia. Adapun diketahui bahwa Kedudukan konstitusional Ketetapan MPRS/MPR dalam sistem hukum Indonesia memiliki landasan hukum konstitusional yang kuat sebagaimana termaktub

1 Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, dapat dihubungi melalui laditorsang@gmail.com

2 Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, dapat dihubungi melalui ria.casmiarrsa@gmail.com

di dalam ketentuan Pasal 2 Ayat (3) UUD 1945. Kemudian, terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR tidak memungkinkan untuk dilakukan pengujian baik oleh Mahkamah Agung/MA dan/atau Mahkamah Konstitusi/MK mengingat bahwa terhadap produk Ketetapan MPR masuk dalam rezim *Peninjauan* yang hanya bisa dilakukan mekanisme peninjauannya oleh MPR sebagai lembaga Negara pembentuk Ketetapan MPR. Adapun selanjutnya bahwa MPR secara kelembagaan berdasarkan ketentuan UUD 1945 tidak lagi memiliki kewenangan untuk kembali membentuk Ketetapan MPR yang bersifat mengatur keluar (*regelling*). Keempat, terkait dengan prinsip supremasi konstitusi maka dipandang penting untuk dilaksanakan mekanisme peninjauan terhadap pelaksanaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Kata Kunci: Ketetapan MPR, Konstitusi, peraturan perundang-undangan.

Abstract

The construction of the institutional law of the People's Consultative Assembly must be recognized as having undergone various phases of the dynamics of the struggle of thought as well as a fundamental paradigm shift when from the proclamation of the Republic of Indonesia on August 17, 1945 to the phase of amending the 1945 Constitution during the 1999-2002 period, one of which was the related to the Rule of the People's Consultative Assembly in Indonesian legislation. The practice of accommodating the MPR Decree material that is still valid and has regulatory power in general will be seen as a form of norm consistency when in the provisions of Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Legislation in a hierarchical norm, placing the MPR Provisions as a legal product in the law under the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. To follow up on this idea, scientific research entitled "CONFIRMATION OF THE SETTLEMENT OF THE MPR IN THE LAW REGULATION SYSTEM" aims to obtain information related to the constitutional position of the MPRS / MPR Stipulation in the Indonesian legal system. It is known

that the constitutional position of the MPRS / MPR Stipulation in the Indonesian legal system has a strong constitutional legal basis as stipulated in the provisions of Article 2 Paragraph (3) of the 1945 Constitution. Then, the material and legal status of the MPR Stipulation is not possible to be tested either by the Court Supreme / MA and / or the Constitutional Court / MK considering that the MPR Decree product is included in the Review regime which can only be conducted by the MPR's review mechanism as the State institution forming the MPR Decree. Furthermore, the MPR as an institution based on the provisions of the 1945 Constitution no longer has the authority to re-establish the MPR Regulations, which are regulation. Fourth, related to the principle of constitutional supremacy, it is considered important to carry out a review mechanism for the implementation of MPRS Stipulations and MPR Stipulations that still apply as referred to in Article 2 and Article 4 of MPR Stipulation Number: I / MPR / 2003 concerning Review of Material and Legal Status of MPR Stipulation and MPR Decree 1960 to 2002.

Keywords: MPR Regulation, Constitutions, legislation

A. Latar Belakang

Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan memegang peran penting dan strategis yaitu sebagai lembaga negara yang menjalankan tugas konstitusional untuk membentuk konstitusi (*the maker of the constitution*) dan pengawal kedaulatan rakyat (*the guardian of people sovereign*). Dalam konteks sejarah ketatanegaraan bangsa Indonesia konstruksi hukum kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud harus diakui mengalami berbagai fase dinamika pergulatan pemikiran sekaligus pergeseran paradigma yang fundamental manakala sejak diproklamasikannya Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 sampai pada fase dilakukannya amandemen terhadap materi UUD 1945 dalam kurun waktu 1999-2002.

Berdasarkan pemaparan di atas maka untuk melihat perkembangan konstruksi ketatanegaraan suatu bangsa maka optik yang kemudian menjadi dasar pijakan adalah dokumen ketatanegaraan yang terangkum dalam suatu Undang-Undang Dasar atau disebut dengan istilah konstitusi. Sejarah pembentukan pranata kelembagaan MPR sebagaimana dimaksud

diatas tentulah akan mengalami perkembangan pengaturan yang signifikan ditengah pergumulan pemikiran dan situasi politik yang terjadi. Manakala ditelisik berdasarkan dokumen Konstitusi maka sejarah keberlakuan Konstitusi di Indonesia dapat ditelaah dari keberlakuannya pada masa UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS Tahun 1950 dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Praktek perkembangan ketatanegaraan terhadap kelembagaan Majelis Permusyawaratan Rakyat berjalan seiring dengan dinamika konfigurasi politik yang terjadi ditengah situasi pergumulan kepentingan politik. Oleh karenanya mengutip pendapat Mahfud MD yang mengemukakan bahwa konstitusi merupakan produk kesepakatan (*consensus*) yang bersifat *resultante* yaitu memiliki daya keberlakuan dan/atau keabsahan berdasarkan kesepakatan yang terjadi diamana konstitusi dimaksud ditetapkan oleh lembaga yang memiliki kewenangan secara konstitusional.

Berdasarkan aspek kesejarahan diatas maka salah satu perubahan terhadap tatanan fundamental pranata kelembagaan MPR dalam sistem ketatanegaraan adalah dari aspek stratifikasi kelembagaan MPR yang sudah tidak lagi memiliki kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan dihapusnya kewenangan konstitusional dalam menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara atau disingkat GBHN.³ Namun demikian seiring dengan perkembangan politik dan hukum dalam ranah ketatanegaraan maka, sebagai pranata kelembagaan negara tentu MPR secara atributif memiliki kewenangan yang melekat dalam rangka menetapkan produk hukum berupa Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Berpangkal dari konteks politik hukum perundang-undangan tersebut menunjukkan bahwa perjalanan pengaturan perundang-undangan di Indonesia mengalami dinamisasi sebagaimana dimaksud nampak pada kelahiran TAP MPR No XX/MPRS/1966 yang direvisi dengan TAP MPR No III/MPR/2000 dan pasca amndemen UUD NRI Tahun 1945, problematika perundang-undangan diakomodir di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn maupun Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn.

3 Perubahan berupa penghapusan kewenangan Majelis Pemusyawaratan Rakyat dalam hal pembentukan Ketetapan MPR yang mengikat dan berlaku keluar, mengakibatkan perubahan pada kedudukan dan tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia

Berdasarkan uraian diatas maka, dapat diidentifikasi bahwa dalam ranah praktik ketatanegaraan Indonesia masih terdapat sejumlah ketetapan MPRS dan MPR yang secara hukum masih berlaku, dan menjadi pedoman dalam pembentukan berbagai peraturan perundang-undangan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Negara. Terdapat pandangan bahwa keadaan ini menimbulkan ketidak pastian hukum oleh karena satu dari berbagai ketetapan MPRS dan MPR masih berlaku yang diperkuat dengan ketentuan Pasal 1 Aturan Peralihan, di sisi lain kewenangan MPR untuk membentuk ketetapan sudah dihapus melalui perubahan Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Perubahan Ketiga.

Untuk mengatasi keadaan tersebut perlu diambil putusan mengenai bagaimana cara mengatasinya. Bertolak dari keadaan ini, MPR pada Sidang Tahunan 2002 menetapkan Aturan Peralihan Pasal 1 yang menugasi MPR untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan MPR pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2003. Tujuan peninjauan adalah untuk menentukan hal-hal yang berhubungan dengan materi dan status hukum, serta keberadaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut untuk masa sekarang dan masa yang akan datang.

Berdasarkan ketentuan Aturan Peralihan Pasal 1 tersebut, Majelis Permusyawaratan telah membentuk Ketetapan MPR Nomor 1/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002. Ketetapan MPR ini terdiri atas 6 (enam) Pasal yang mengelompokkan 139 TAP MPRS dan TAP MPR ke dalam 6 (enam) kelompok, sesuai dengan pasal-pasal Ketetapan MPR No. 1/MPR/2003. Adapun pengelompokan tersebut adalah mengenai hal-hal sebagai berikut:

Pertama, Pasal 1, Ketetapan yang disebut dan dinyatakan tidak berlaku (8 TAP);

Kedua, Pasal 2, Ketetapan yang dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan (3 TAP);

Ketiga, Pasal 3. Ketetapan yang tetap berlaku sampai dengan

terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004 (8 TAP);

Keempat, Pasal 4 Ketetapan yang menyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentunya Undang-Undang (11 TAP);

Kelima, Pasal 5. Ketetapan yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia hasil pemilihan umum 2004 (5 TAP); dan

Keenam, Pasal 6. Ketetapan yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (berlaku satu kali), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan (104 TAP).

Hal yang menarik untuk dicermati adalah bahwa sampai sekarang masih terdapat 13 (tiga belas) Ketetapan MPR/S yang dapat dikatakan masih berlaku sebagai peraturan yang mengikat untuk umum. Ketiga belas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tersebut adalah:⁴

- (i) Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI, pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia bagi PKI dan larangan setiap kegiatan untuk menyebarkan atau mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme dinyatakan tetap berlaku, dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan MPRS-RI Nomor XXV/MPRS/1966 ini, kedepan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi, dan hak asasi manusia;
- (ii) Ketetapan MPR-RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam rangka Demokrasi Ekonomi, dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan, Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan

⁴ Sirajudin, 2015, *Quo Vadis Pemberlakuan Ketetapan MPR Dalam Konteks Uji Materi (Judicial Review) Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional kerjasama MPR-RI dan PPOTODA Universitas Brawijaya hlm 7

nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- (iii) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999.
- (iv) Ketetapan MPRS No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan sampai terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan;
- (v) Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan Bebas KKN sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut;
- (vi) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sampai dengan terbentuknya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, 18A, dan 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- (vii) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
- (viii) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
- (ix) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No VI/MPRI2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait.

- (x) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait dengan penyempurnaan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) dari Ketetapan tersebut yang disesuaikan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (xi) Ketetapan MPR No.VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa;
- (xii) Ketetapan MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan;
- (xiii) Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut;
- (xiv) Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.

Beranjak dari penjelasan diatas maka terhadap kedudukan Ketetapan MPR yang masih memiliki daya keberlaku dan memiliki karakteristik pengaturan yang bersifat umum maka dipandang penting untuk menempatkan produk hukum Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud menjadi pedoman (*guidence*) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dipraktikannya pengakomodasian terhadap materi Ketetapan MPR yang masih berlaku dan memiliki kekuatan pengaturan secara umum maka akan dipandang sebagai suatu bentuk konsistensi norma manakala di dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan secara hierarki norma menempatkan Ketetapan MPR sebagai produk hukum di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Guna menindaklanjuti gagasan dimaksud maka tim peneliti mengangkat penelitian ilmiah dengan judul **“PENEGASAN TERHADAP KEDUDUKAN KETETAPAN MPR DALAM SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN”**

B. Kedudukan Ketetapan MPRS/MPR dalam Sistem Hukum Indonesia

Perdebatan akademik baik dari sudut pandang politik dan hukum ketatanegaraan terhadap produk hukum Ketetapan MPRS/MPR telah berlangsung sejak UUD 1945 dinyatakan berlaku kembali melalui Dekrit Presiden Republik Indonesia pada tanggal 5 Juli 1959 dan sejak dibentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara. Menurut *Sri Soemantri*⁵ bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang dikenal dengan UUD 1945- selain Undang-Undang Dasar 1945 sendiri hanyalah tiga yaitu Undang-Undang (Pasal 5 jo Pasal 20 UUD 1945), Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang (Pasal 22 UUD 1945), dan Peraturan Pemerintah (Pasal 5 ayat (2) UUD 1945). Bentuk lain seperti Ketetapan MPR (S) tidak disebut dalam Undang-Undang Dasar, setidaknya secara tegas.

Sejak tanggal 19 November 1960 di Indonesia telah dikeluarkan produk legislatif baru yang bernama Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Bentuk peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh MPR ini derajatnya di bawah UUD 1945, akan tetapi di atas UU. Baik UUD maupun Ketetapan MPR dibuat dan dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sedangkan derajatnya tidak sama. Sehubungan dengan hal tersebut perlu kiranya peneliti analisis terhadap perbedaan materi muatan UUD 1945/Konstitusi dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui table sebagai berikut:

5 Sri Soemantri, 1985, *Ketetapan MPR (S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Bandung: Penerbit Remadja Karya hlm 29

Tabel 3
Perbedaan Materi Muatan UUD 1945/Konstitusi dan Ketetapan MPR

No	Perbedaan	UUD 1945/Konstitusi	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
1	Sifat	Sifat norma umum abstrak sebagai norma fundamental bernegara/ <i>fundamental law</i>	Sifat norma mengatur (<i>regelling</i>) dan menetapkan (<i>beschikking</i>) sebagai contoh: a. pengaturan tentang pengambilan keputusan melalui musyawarah untuk mencapai mufakat yang tercantum dalam Ketetapan MPR Sementara Republik Indonesia Nomor VIII/MPRS/1965. b. pengukuhan surat perintah 11 maret 1966 yang dituangkan dalam Ketetapan MPR Sementara Republik Indonesia No IX/MPRS/1966. c. pengaturan landasan yang harus digunakan dalam pemilihan umum, seperti diatur dalam Ketetapan MPR Sementara Republik Indonesia No XI/MPRS/1966, Ketetapan MPR-RI No VIII/MPR/1973, Ketetapan MPR-RI No VII/MPR1978 dan Ketetapan MPR-RI No III/MPR/1983. d. pengaturan tentang landasan politik negeri Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam Ketetapan MPRS No XII/MPRS/1966. e. pengaturan tentang peninjauan kembali Ketetapan MPR

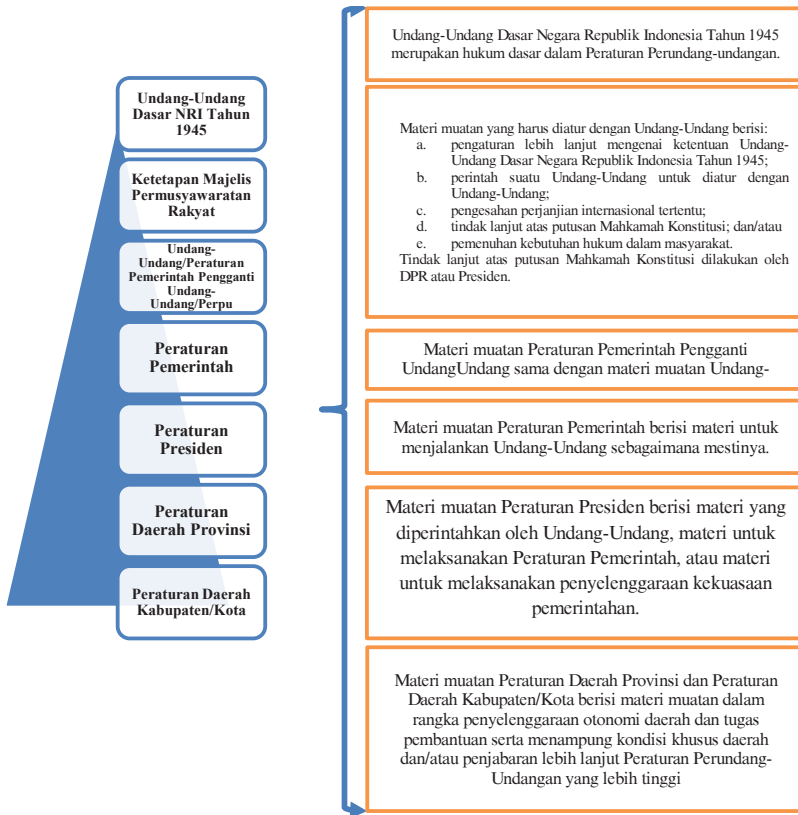
			<p>Sementara.</p> <p>f. pengaturan pertanggung jawaban Presiden.</p> <p>g. pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden.</p> <p>h. pengaturan tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila.</p> <p>i. pengaturan tentang partai politik, organisasi massa dan organisasi lainnya.</p> <p>j. pengaturan tentang peninjauan kembali produk-produk legislatif diluar ketetapan MPR (Sementara) yang tidak sesuai dengan UUD 1945.</p>
2	Materi Muatan	<p>berisi kaidah pokok ketatanegaraan meliputi:</p> <p>a. jaminan terhadap hak asasi manusia;</p> <p>b. susunan ketatanegaraan suatu Negara yang bersifat fundamental; dan</p> <p>c. pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.</p>	<p>Hal-hal yang merupakan pelaksanaan UUD 1945 atau yang diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar itu.</p>
3	Kedudukan	Supremasi Konstitusi	Berkedudukan di bawah UUD 1945 dan diatas Undang-Undang

Berdasarkan ketentuan tabel diatas maka, adanya perbedaan materi muatan dalam konstitusi dan dalam Ketetapan MPR memang menimbulkan masalah yaitu terhadap UUD 1945. Hal itu disebabkan karena UUD 1945 tidak mengatur secara terperinci semua materi muatan Konstitusi. Sehubungan dengan kondis tersebut maka terdpat 2 (dua) kemungkinan manakala terdapat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (S) yang mengatur materi muatan konstitusi/UUD 1945 yaitu (1) Ketetapan

Majelis Permusyawaratan Rakyat itu dinyatakan tidak sah, karena isinya bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.

Arah perkembangan politik hukum berikutnya yaitu dilakukannya penyempurnaan terhadap materi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang oleh si pembentuk Undang-Undang dipandang masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Undang-Undang sebagaimana dimaksud merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa ***“Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang.”*** Namun, ruang lingkup materi muatan Undang-Undang ini diperluas tidak saja Undang-Undang tetapi mencakup pula Peraturan Perundang-undangan lainnya, selain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Berikut ini dipaparkan susunan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Skema 1 Tata Urutan Peraturan Perundangan-Undangan Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011



Berdasarkan sekama diatas maka terhadap produk hukum Ketetapan MPR kembali masuk dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan. Akan tetapi sifat Ketetapan MPR sebagaimana dimaksud oleh si pembentuk Undang-Undang diberikan pembatasan yaitu “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003. Sehubungan dengan status hukum tersebut maka dengan berdasarkan pada ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 maka dalam rangka penyusunan Prolegnas, penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang didasarkan atas perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

C. Kedudukan Ketetapan MPRS/MPR dalam UUD 1945 Setelah Amandemen

Konstitusi juga merupakan hukum dasar yang harus dijadikan pegangan bersama dalam rangka penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi dapat berupa hukum dasar yang tertulis yang lazim disebut Undang-Undang Dasar, dan dapat pula tidak tertulis. Tidak semua negara memiliki konstitusi tertulis atau Undang-Undang Dasar. Karena itu, Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis beserta nilai-nilai dan norma hukum dasar yang tidak tertulis yang hidup sebagai konvensi ketatanegaraan dalam praktek penyelenggaraan negara sehari-hari, termasuk ke dalam pengertian konstitusi atau hukum dasar (*droit constitutionnel*) suatu negara

Berdasarkan pada uraian penjelasan diatas maka peneliti memandang bahwa terhadap isu hukum (*legal issue*) terkait produk hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat mengalami perkembangan yang sedemikian dinamis ditengah eskalasi politik hukum ketatanegaraan, kedudukan MPR yang sudah tidak lagi menyandang predikat sebagai lembaga tertinggi Negara dan kewenangan konstitusional untuk membentuk dan/atau menetapkan Ketetapan MPR yang baru. Keterkaitan antara UUD 1945 dan Ketetapan MPR (S) harus dimaknai sebagai bagian dari mata rantai sejarah perkembangan politik hukum ketatanegaraan bangsa Indonesia. Kendati demikian jika dilacak secara tekstual terhadap kedudukan hukum ketetapan MPR sebagaimana dimaksud maka kita dapat melihat dan/atau membaca di dalam ketentuan Aturan Tambahan Pasal I UUD NRI Tahun 1945 berbunyi, "***Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat***

untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003”.

Sehubungan dengan rumusan tersebut maka terhadap kedudukan Ketetapan MPR (S) dinyatakan secara tegas didalam ketentuan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian maka, sejatinya jikalau dilihat dari optik teori perjenjangan norma hukum sebagaimana dikemukakan oleh Hans Nawiasky maka terhadap ketentuan UUD mencerminkan konsep *Staatsfundamentalnorm* yaitu norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara. Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *Staatsfundamentalnorm*, atau norma fundamental negara. *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi.

Berdasarkan teori Nawiaky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:

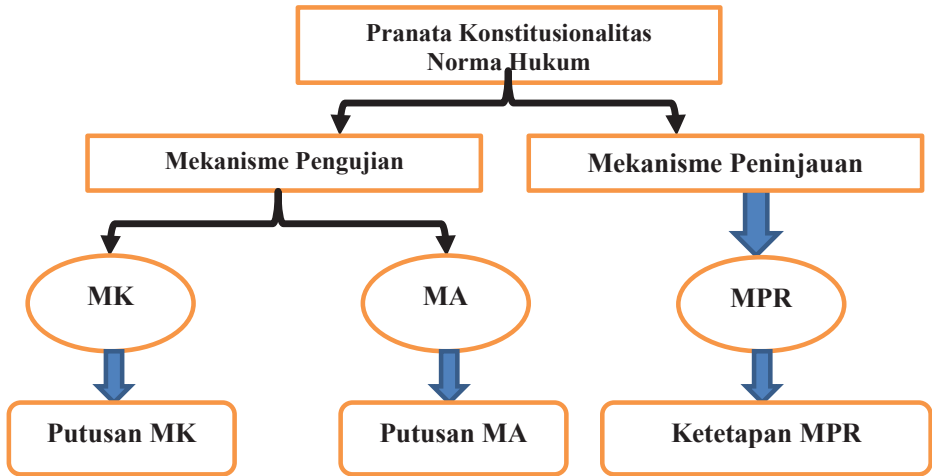
- 1) *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
- 2) *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
- 3) *Formell gesetz*: Undang-Undang.
- 4) *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Berdasarkan uraian diatas maka, sebagai wujud perjanjian sosial tertinggi dalam kapasitasnya sebagai *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945) dan *Staatsgrundgesetz*, konstitusi memuat cita-cita yang akan dicapai dengan pembentukan negara dan prinsip-prinsip dasar pencapaian cita-cita tersebut. UUD 1945 sebagai konstitusi

bangsa Indonesia merupakan dokumen hukum dan dokumen politik yang memuat cita-cita, dasar-dasar, dan prinsip-prinsip penyelenggaraan kehidupan nasional. Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal. Pembukaan dan pasal-pasal adalah satu kesatuan norma-norma konstitusi yang *supreme* dalam tata hukum nasional (*national legal order*).

Sehubungan dengan konstruksi hukum konstitusi sebagaimana telah dikemukakan maka, dalam memandangkan kedudukan suatu produk hukum yang disusun secara berjenjang alhasil pasca dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945 maka, kita meyakini secara akademik bahwa kita menemukan adanya 2 (dua) konsep yang melekat didalam konstitusi terkait dengan suatu gagasan untuk mewujudkan konstitusionalitas norma hukum. Konstitusi sebagai hukum tertinggi adalah induk dari semua hukum yang ada di negara. Oleh karena itu, semua produk hukum harus mengacu dan tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Dalam kerangka demikian, tak bisa tidak, politik hukum nasional harus didesain sesuai dengan logika konstitusi. berikut skema desain konstitusional pranata konstitusi dalam konteks mewujudkan prinsip supremasi hukum (*supremacy of law*):

Skema 2
Pengaturan Konstitusionalitas Norma Hukum Menurut UUD NRI Tahun 1945



Berdasarkan skema diatas maka peneliti berdasarkan analisis dengan pendekatan tekstualitas konstitusi dan konsep konstitusi membedakan kedua konsep pengaturan konstitusionalitas norma hukum menurut UUD NRI Tahun 1945 melalui tabel sebagai berikut:

Tabel 4
Perbedaan Karakteristik antara Konsep Pengujian dan Peninjauan Menurut UUD NRI Tahun 1945

No	Perbedaan	Mahkamah Agung/MA	Mahkamah Konstitusi/MK	Majelis Permusyawaratan Rakyat/MPR
1	Konsep Untuk mewujudkan Konstitusionalitas Norma Hukum	Pengujian	Pengujian	Peninjauan
2	Dasar Hukum/Konstitusi	Pasal 24 A Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945	Pasal 24 C Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945	Aturan Tambahan Pasal I UUD NRI Tahun 1945

3	Kewenangan/ <i>Legal Competence</i>	Mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.	Mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar	Meninjau terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dibentuk oleh MPR (S) sejak Tahun 1960-2002
3	Pengertian Secara Tekstual/Gramatikal	Secara gramatikal menurut KBBI, “Pengujian” memiliki makna memeriksa untuk mengetahui mutu dan/atau ketaatan.	Secara gramatikal menurut KBBI, “Pengujian” memiliki makna memeriksa untuk mengetahui mutu dan/atau ketaatan.	Secara gramatikal menurut KBBI, “ <i>Peninjauan</i> ” memiliki makna melihat (memeriksa), menilik, mempertimbangkan kembali, mempelajari dengan cermat; memeriksa (untuk memahami dan sebagainya). Selain itu peninjauan juga mengandung pengertian proses, cara, perbuatan meninjau.
4	Cabang Kekuasaan	Kekuasaan Kehakiman/Badan Yudikatif	Kekuasaan Kehakiman/Badan Yudikatif	Kekuasaan Parlemen/Badan Legislatif
	Karakteristik Tindakan Hukum	Pengujian baik secara materiil maupun formil	Pengujian baik secara materiil maupun formil	Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR
5	Jenis Produk Hukum	Peraturan Dibawah Undang-Undang contoh Peraturan Pemerintah, Peraturan	Undang-Undang Terhadap UUD	Ketetapan MPR (S) yang dibentuk sejak 1960-2002 Terhadap UUD

		Presiden, Perda Provinsi, Perda Kab/Kota		
6	Out-put Produk Hukum	Putusan Mahkamah Agung	Putusan Mahkamah Konstitusi	Ketetapan MPR

D. Tinjauan Hukum Terhadap Kewenangan Untuk Kembali Membentuk Ketetapan MPR yang Bersifat Mengatur Keluar (*Regelling*)

Perjalanan ketatanegaraan bangsa Indonesia banyak dipengaruhi oleh persoalan politik, ekonomi, dan lain-lain. Secara singkat perjalanan sejarah ketatanegaraan bangsa Indonesia dapat dibagi kedalam tiga fase sejarah. Fase pertama adalah fase keberlakuan UUD 1945. Fase kedua adalah berlakunya konstitusi RIS, UUD Sementara dan dikembalikannya pemberlakuan UUD 1945 berdasarkan dekrit presiden dan fase ketiga atau fase terakhir adalah fase setelah perubahan (amandemen) UUD 1945 sebagai salah satu tuntutan reformasi.

Salah satu konsekuensi dari perjalanan ketatanegaraan tersebut salah satunya adalah terkait dengan kedudukan lembaga negara. Salah satu ketentuan yang diatur dalam UUD 1945 adalah mengenai lembaga perwakilan rakyat (parlemen) yang terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya disebut MPR dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sebagai lembaga perwakilan (parlemen), namun MPR dan DPR tidak bisa disebut sebagai parlemen dua kamar (bikameral). Salah satu alasannya adalah MPR dikonstruksikan sebagai penjelamaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*) yang menjalankan kedaulatan rakyat dan memegang kekuasaan tertinggi negara (*Die gezamte Staatsgewalt liegi allein bei der Majelis*), karena itu kedudukan DPR lebih rendah dari pada MPR.

Krisis ketatanegaraan yang terjadi pada tahun 1998 membuka kesempatan untuk melakukan perubahan (amandemen) secara mendasar terhadap UUD 1945. Kesempatan tersebut dilakukan oleh MPR (1999-2004) selama masa empat kali perubahan pada tahun 1999, 2000, 2001

dan 2002. Hasil perubahan UUD 1945 yang selanjutnya ditulis Undang-undang Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1945 menegaskan bahwa MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara yang sepenuhnya menjalankan kedaulatan rakyat. Penghapusan sistem lembaga tertinggi negara adalah upaya logis untuk keluar dari perangkap desain ketatanegaraan yang rancu dalam menciptakan mekanisme checks and balances diantara lembaga-lembaga negara⁶.

Perubahan pada kewenangan MPR nampak pada Pasal 3, yaitu: (i) mengubah dan menetapkan UUD; (ii) melantik presiden dan wakil presiden; dan (iv) memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden di tengah masa jabatan. MPR juga masih diberikan kewenangan untuk memilih presiden dan/atau wakil presiden dalam keadaan darurat dalam mengisi lowongan jabatan yang ditentukan dalam Pasal 8. Pemakzulan presiden dan/atau wakil presiden juga mengalami perubahan yang sebelumnya hanya melibatkan peran DPR dan MPR sebagai institusi politik, kini menghadirkan Mahkamah Konstitusi sebagai pemutus pelanggaran hukum. Berbagai perubahan tersebut merupakan hasil dipertegasnya sistem pemerintahan presidensial, sesuai kesepakatan BP-MPR untuk melakukan pemurnian (purifikasi) dalam perubahan UUD 1945⁷.

Perubahan kewenangan MPR tersebut juga berdampak pada produk hukum yang telah dibuat oleh MPR yang sebelumnya berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 aturan tambahan UUD 1945 setelah perubahan, MPR berdasarkan kewenangannya ditugaskan untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum ketetapan MPR/MPRS mulai tahun 1960 hingga tahun 2002 untuk diambil hasil keputusannya pada tahun 2003, yang menghasilkan Ketetapan MPR No 1 Tahun 2003 sebagai suatu Ketetapan MPR terakhir yang menutup semua ketetapan MPR yang bersifat mengatur (regeling) dan hanya berwenang membuat ketetapan yang bersifat keputusan (beschikking).

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

7 Lima kesepakatan dalam perubahan UUD 1945, yaitu: (i) Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945; (ii) Tetap mempertahankan NKRI; (iii) Mempertegas sistem presidensial; (iv) Penjelasan UUD 1945 yang memuat hal-hal normatif dimasukkan ke dalam batang tubuh; (v) Melakukan perubahan dengan cara addendum. Lebih jauh lihat, Tim Penyusun MPR RI, 2007, Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, hlm. 15.

Dasar hukum dari ketetapan ini adalah Pasal I dan II aturan peralihan dan Pasal 1 Aturan Tambahan UUD 1945. Hal ini juga menegaskan bahwa MPR tidak berwenang untuk membuat aturan dasar negara (*grundnorm*) di luar ketentuan UUD.

Keberlakuan yuridis adalah keberlakuan suatu norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum sebagai suatu dogma yang dilihat dari pertimbangan yang bersifat teknis yuridis. Secara yuridis suatu norma hukum itu dikatakan berlaku apabila norma hukum itu sendiri memang (i) ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih superior atau yang lebih tinggi seperti dalam pandangan Hans Kelsen dengan teorinya “*Stufenbau Theorie des recht*”, (ii) ditetapkan mengikat atau berlaku karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya seperti dalam pandangan J.H.A. Logemann, (iii) ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku seperti dalam pandangan W. Zevenbergen, dan (iv) ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang memang berwenang untuk itu.

Jika ketiga kriteria tersebut telah terpenuhi sebagaimana mestinya, maka norma hukum yang bersangkutan dapat dikatakan memang berlaku secara yuridia. Sehingga Meskipun masa-masa dari Ketetapan MPR telah berakhir, tidak membuat Ketetapan-ketetapan ini menjadi berakhir pula, karena bagaimanapun Ketetapan-ketetapan ini masih memiliki daya ikat dan daya laku bagi seluruh masyarakat Indonesia, dan tetap merupakan pedoman bangsa yang harus diperhatikan. Sehingga Terbentuknya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan memasukkan TAP MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah pasal 22 A UUD NRI Tahun 1945 dan memperbaiki kesalahan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. TAP MPR dapat digolongkan sebagai aturan dasar negara/aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*) karena memberikan pedoman dan bimbingan kepada kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan namun mengandung sifat normatif.

Salam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut ditegaskan pula, bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarkinya. Artinya ketentuan ini memulihkan kembali keberadaan TAP

MPR sebagai peraturan perundang-undangan yang kekuatan hukumnya lebih kuat dari Undang-Undang. Tetapi sekali lagi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam menjelaskan dalam penjelasannya terdapat materi baru yang diatur, dan materi baru itu disebutkan menambahkan Tap MPR sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-Undang dan hierarkhinya ditempatkan dibawah UUD. Dan hal ini sebenarnya bukan materi baru, melainkan adanya kelalaian dan kealpaan dalam membentuk dan menyusun Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

Sebab sudah terang adanya dalam TAP MPR No III/MPR/2000 sudah ditetapkan Tap MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang kedudukannya setingkat dibawah UUD 1945. Jadi dimasukkannya kembali Tap MPR sebagai salah satu jenis Peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sesungguhnya bukanlah penambahan materi baru, melainkan memperbaiki kesalahan pembentuk Undang-Undang dalam menyusun dan membentuk Undang-Undang sebelumnya yang digantikan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Sehingga Kedudukan TAP MPR dalam hirarki Peraturan Perundang-Undang merupakan hal yang tepat dan juga mendudukan kembali TAP MPR pada tempat dan kedudukan yang layak.

TAP MPR No.I/2003 memuat pengelompokkan TAP MPRS yang dikeluarkan pada tahun 1960-2002. Pengelompokkan tersebut dianggap cukup penting,karena masing-masing TAP-TAP MPRS dan MPR yang diberlakukan memiliki sifat, maksud, tujuan yang berbeda,namun dilihat dari fungsinya,TAP MPR pada hakekatnya merupakan putusan yang bersifat penetapan yang bersifat individual, konkrit dan final,tidak lagi merupakan peraturan yang bersifat umum dan abstrak yang mengikat kedalam dan keluar.

Pengelompokkan tersebut menempatkan TAP MPR dan TAP MPRS kedalam 5 (Lima) kelompok yaitu TAP MPRS dan TAP MPR yang memuat aturan yang sekaligus memberi tugas kepada Presiden; TAP MPRS dan TAP MPR bersifat penetapan (*beschikking*); TAP MPRS dan TAP MPR bersifat mengatur kedalam (*intern regeling*); TAP MPRS dan TAP MPR yang bersifat deklaratif; TAP MPR dan TAP MPRS yang bersifat rekomendasi dan Perundang-undangan. Dalam mengkaji karakteristik TAP MPR yang bersifat *regeling* atau *beschikking* haruslah diawali dengan

menentukan suatu tolak ukur yakni apabila materi muatan dalam wujud aturan/keputusan itu *sasarannya* adalah berlaku dan mengikat keluar kepada warga masyarakat secara umum, tidak ditujukan kepada objek, peristiwa atau gejala konkret tertentu (*umum-abstrak*), maka Keputusan itu adalah *Regeling*), sebaliknya apabila suatu Keputusan itu dengan ciri atau bersifat individual-konkret, artinya mengatur obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu, maka keputusan itu adalah *Beschikking*.

Sebagai suatu produk hukum keberadaan dan eksistensi TAP MPR tentulah juga diharapkan mampu untuk menjadi jawaban dari persoalan ketatanegaraan yang belum tuntas. Salah satu persoalan ketatanegaraan yang masih menjadi problematika yang masih menjadi masalah adalah produk hukum dalam pemberhentian Presiden atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya. Sebagai suatu proses ketatanegaraan selama ini hanya terdapat ketentuan yang mengatur tentang proses pemberhentian Presiden atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, namun tidak menyebutkan produk hukumnya.

Berbeda dengan sistem presidensial yang dianut sebelum perubahan, menempatkan Presiden dibawah MPR. Karena MPR yang mengangkat, MPR juga yang dapat memberhentikan Presiden walaupun dengan alasan alasan politis karena Presiden membuat kebijakan yang melanggar haluan Negara. Jadi system ini sebenarnya hampir sama dengan system Parlementer yang menganut supremasi parlemen atas eksekutif. Meknaisme pemberhentian Presiden dalam system yang lalu cukup dengan usulan Sidang Istimewa dari DPR, setelah DPR menyampaikan Memorandum Pertama dan Kedua kepada Presiden.

Atas dasar usulan DPR itu MPR melaksanakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggung jawaban Presiden. Jika Presiden tidak datang memberikan pertanggung jawaban atau pertanggung jawabannya ditolak oleh MPR, maka akibatnya Presiden bisa diberhentikan oleh MPR. Dalam proses ini tidak pembuktian perlu yuridis oleh institusi peradilan (yudikatif) untuk memberikan penilaian secara hukum atas kesalahan Presiden itu.

Dalam sistem baru pasca perubahan UUD, Presiden tidak dapat diberhentikan hanya karena alasan-alasan politis. Presiden hanya dapat diberhentikan dalam hal Presiden atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum yang berupa, pengkhianatan terhadap negara,

korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya serta perbuatan tercela dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan atau Wakil Presiden (pasal 7A). Demikian juga mekanisme pemberhentian Presiden harus menempuh mekanisme yang sulit dan panjang, yaitu melalui pengkajian dan penyelidikan yang dilakukan oleh DPR yang menghasilkan pendapat berupa keputusan DPR yang mengusulkan pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden kepada MPR.

Sebelum Proses pengajuan ke MPR, DPR harus terlebih dahulu meminta putusan kepada Mahkamah Konstitusi apakah secara yuridis pendapat DPR ini dibenarkan atau tidak. Jika secara yuridis tidak berdasar, maka usulan pemberhentian itu tidak dapat dilanjutkan. Sebaliknya kalau secara yuridis benar, maka DPR melanjutkan usulan itu kepada MPR untuk memutuskannya. Atas pertimbangannya sendiri MPR dapat memberhentikan atau tidak memberhentikan Presiden berdasar jumlah dukungan suara anggota MPR. Logikanya jika usulan pemberhentian tersebut telah mendapat dukungan kuat dari anggota DPR, maka dapat dipastikan akan mendapat dukungan kuat dari MPR, karena lebih dari duapertiga anggota MPR adalah anggota DPR. Sehingga keberadaan TAP MPR yang tentunya yang bersifat *beschikking* merupakan suatu hal yang sangat penting untuk menegaskan fungsi dan kewenangan MPR sebagai lembaga negara.

E. Evaluasi Terhadap Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang Masih Berlaku Sebagaimana Dimaksud Dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002

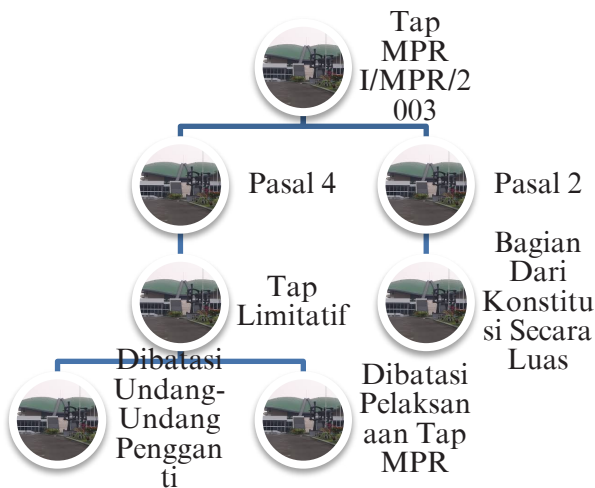
Keberadaan keberlakuan Ketetapan MPR (Tap MPR) tidak bisa dilepaskan dari keberadaan Tap MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002. Dalam Ketetapan MPR tersebut ada beberapa kebijakan yang kemudian menjadi isu utama terkait dengan keberadaan Ketetapan MPRS/MPR tersebut.

Jika kita melihat dalam materi pengaturan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002, maka sampai saat ini masih terdapat beberapa ketetapan MPR yang masih berlaku, yakni ketetapan MPR sebagaimana diatur dalam Pasal 2, dan Ketetapan MPR sebagaimana diatur dalam Pasal 4. Dalam Pasal 2 Tap MPR Nomor I/MPR/2003 merupakan ketentuan Tap MPR yang akan terus berlaku, ketetapan MPR tersebut antara lain:

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 ini. kedepan diberlakukan dengan beikeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, di nyatakan tetap berlaku dengan ketentuan Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999.

Ketentuan Ketetapan MPR sebagaimana disebutkan di atas merupakan ketetapan-ketetapan MPR yang akan terus berlaku, Ketetapan MPR tersebut dapat di posisikan sebagai bagian dari konstitusi secara luas. Sedangkan Keberadaan Ketetapan MPR yang diatur dalam Pasal 4 Tap MPR Nomor I/MPR/2003 memiliki beberapa konsekuensi keberlakuan. *pertama*, Ketetapan MPR tersebut tidak lagi berlaku sampai terbentuknya undang-undang. *Kedua*, ketetapan MPR tersebut berlaku sampai dengan terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan MPR. Untuk lebih jelasnya terkait hasil evaluasi terhadap ketentuan Pasal 2 dan Pasal 4 Tap MPR Nomor I/MPR/2003 bisa dilihat pada skema berikut:

Skema 3
Keberlakuan Tap MPR



Dari skema ini sebenarnya untuk kemudian mengetahui keberadaan Tap MPR yang masih berlaku atau tidak sebagaimana amanat Pasal 4 Tap MPR Nomor I/MPR/2003 maka tidak hanya perlu dilakukan sebuah pembentukan Undang-Undang, namun juga membutuhkan sebuah Evaluasi terhadap pelaksanaan Tap MPR yang keberlakuannya dibatasi oleh Pelaksanaan Keseluruhan Tap MPR tersebut. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah, siapa lembaga yang kemudian berwenang untuk melakukan evaluasi terhadap Pelaksanaan Tap MPR tersebut ?. Untuk menyelesaikan permasalahan tersebut, dengan mengedepankan mekanisme

peninjauan yang sudah penulis sampaikan di atas, maka mekanisme yang paling memungkinkan adalah dengan melakukan peninjauan terhadap pelaksanaan Ketetapan MPR (S) yang secara konstitusional kewenangan sebagaimana dimaksud melekat pada Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

F. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan diatas maka, dalam penelitian ini disimpulkan bahwa:

1. Kedudukan konstitusional Ketetapan MPRS/MPR dalam sistem hukum Indonesia memiliki landasan hukum konstitusional yang kuat sebagaimana termaktub di dalam ketentuan Pasal 2 Ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, "***Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak***" dan Aturan Tambahan Pasal I yang berbunyi, "***Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003***". Dengan demikian maka kedudukan konstitusional Ketetapan MPR merupakan bagian dari pelaksanaan UUD 1945 yang bersifat melaksanakan pokok-pokok kaidah ketatanegaraan yang fundamental yang diatur didalam UUD 1945/Konstitusi. Sehingga secara hierarkis menempatkan Ketetapan MPR (yang secara limitatif terdapat dalam TAP MPR No I/MPR/2003) berada di bawah UUD 1945 merupakan tindakan hukum yang tepat dan dapat dibenarkan dari sudut pandang sistem hukum peraturan perundang-undangan di Indonesia.
2. Berdasarkan prinsip supremasi konstitusi (*supremacy of constitution*) terdapat 2 (dua) mekanisme hukum dalam rangka untuk mewujudkan konstitusionalitas norma hukum yaitu (1) ***Mekanisme Pengujian*** yang dilakukan oleh Mahkamah Agung/MA dan Mahkamah Konstitusi/MK. (2) ***Mekanisme Peninjauan*** yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat/MPR. Sehubungan dengan hal itu maka, terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR tidak memungkinkan untuk dilakukan pengujian baik oleh Mahkamah Agung/MA dan/atau Mahkamah Konstitusi/MK mengingat bahwa

terhadap produk Ketetapan MPR masuk dalam rezim *Peninjauan* yang hanya bisa dilakukan mekanisme peninjauannya oleh MPR sebagai lembaga Negara pembentuk Ketetapan MPR. Jikalau Mahkamah Agung/MA dan/atau Mahkamah Konstitusi/MK mengambil tindakan hukum melakukan pengujian terhadap Ketetapan MPR maka sejatinya tindakan sebagaimana dimaksud merupakan tindakan hukum yang inkonstitusional.

3. Berdasarkan prinsip supremasi konstitusi (*supremacy of constitution*) dan hukum positif Indonesia/*ius constitutum* bahwa MPR secara kelembagaan berdasarkan ketentuan UUD 1945 tidak lagi memiliki kewenangan untuk kembali membentuk Ketetapan MPR yang bersifat mengatur keluar (*regelling*). Kendati demikian wadah produk hukum Ketetapan MPR yang melekat pada kelembagaan MPR sebagai pembentuk konstitusi/ *constitutional maker* dipandang memiliki peran penting dan strategis dalam rangka mewujudkan prinsip supremasi konstitusi serta mengisi ruang kekosongan hukum (*recht vacuum*) dalam praktek berbangsa dan bernegara manakala terjadi peristiwa ketatanegaraan tertentu sebagai contoh pemberhentian Presiden dan/ atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya. Sehubungan dengan peristiwa tersebut produk hukum apa yang dipandang layak untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya dan/atau mengangkat presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya maka, keberadaan Ketetapan MPR lah yang dipandang mampu mengisi ruang kekosongan hukum tersebut.
4. Berdasarkan prinsip supremasi konstitusi maka dipandang penting untuk dilaksanakan mekanisme peninjauan terhadap pelaksanaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Mekanisme peninjauan terhadap pelaksanaan Ketetapan MPR dipandang penting dan dapat ditempuh oleh MPR dalam rangka untuk melaksanakan penataan materi dan status hukum Ketetapan MPR dalam sistem hukum di Indonesia sehingga Ketetapan sebagaimana dimaksud menjadi penting untuk dilakukan pemasyarakatan sesuai dengan kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat/

MPR serta mengidentifikasi sejumlah Undang-Undang yang wajib di susun oleh DPR bersama dengan Presiden sebagai tindak lanjut dan/atau perintah keseluruhan dari materi Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003.

G. Saran/Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan di atas maka, dalam penelitian ini direkomendasikan sebagai berikut:

1. Pimpinan MPR menyusun tata tertib pelaksanaan mekanisme peninjauan terhadap pelaksanaan materi dan status hukum Ketetapan MPR Nomor: I/MPR/2003 pada Pasal 2 dan Pasal 4 sebagai untuk mewujudkan konstiusionalitas norma hukum dalam bingkai supremasi konstitusi, negara hukum dan kedaulatan rakyat.
2. Pimpinan MPR agar tetap mempertahankan status hukum kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai berada di bawah UUD 1945 sebagai bagian dari pelaksanaan UUD 1945/Konstitusi (*staatsgrundgesetz*) karena memberikan pedoman dan bimbingan kepada kegiatan penyelenggaraan negara dan/atau pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengandung sifat normatif.
3. Pimpinan MPR melalui alat kelengkapan yang membidangi pengkajian mengidentifikasi dan/atau merumuskan sejumlah ketentuan Ketetapan MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor: I/MPR/2003 agar ditindaklanjuti dalam rangka pelaksanaan penyusunan Undang-Undang oleh Presiden dan DPR yang bersumber dari amanah dan/atau pelaksanaan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
4. Pimpinan MPR melalui alat kelengkapan yang membidangi sosialisasi menjalankan tugas konstiusionalnya guna memasyarakatkan Ketetapan MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor: I/MPR/2003 secara massif, sistematis, terukur, terencana dan berkelanjutan agar secara simultan dapat memberikan kontribusi positif bagi penguatan kedudukan kelembagaan MPR dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- A.a Oka Mahendra, *Paradigma Baru UU No. 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik*, diakses dari <http://www.legalitas.org>, diakses pada tanggal 1 Februari 2017.
- Adi Rianto, 2005, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Jakarta: Penerbit Granit.
- Bagir Manan, 1992, *Dasar- Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: IND-HILL,CO.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2010, *Naskah Akademik RUU Perubahan UU No 10 Tahun 2014 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: BPHN.
- Bintan R Saragih, 1988, *Lembaga Perwakilan Dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama.
- C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2010, *Perbandingan Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, 1999, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: PT. Rajawali Press.
- Denny Indrayana, 2007, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Jakarta: Mizan.
- Eddy Parulias Siregar, 2011, *Pengaturan Hukum Mengenai Tindak Pidana Terhadap Penyelenggaraan Peradilan (Contempt of Court)*, Disertai, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.
- Gulzorova Muhabbat Mamadkarimovna, 2011, *The Role Of The Constitutional Court And The Equivalent Institutions To Strengthen Democracy*, Proceeding The International Symposium on Constitutional Democratic State, Constitutional Court of The Republic of Indonesia, Jakarta- Indonesia, 10 - 14 July 2011.

- Hendarmin Ranadireksa, 2007, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Bandung: Fokusmedia.
- Hestu Cipto Handoyo, 2008, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.
- Isrok, 2011, *Negara Yang Gagal Ditinjau Dari Aspek Bernegara yang Demokratis Berkeadilan*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Bidang HTN FH Universitas Brawijaya.
- Jazim Hamidi, 2004, *Revolusi Hukum Indonesia (Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI)*, Jakarta; Konpress.
- Jimly, Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Kedua, Jakarta: Konstitusi Press.
- _____, 2009, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer.
- _____, 2012, *Ideologi, Pancasila, dan Konstitusi*, Makalah diakses dari <http://www.jimly.com>, diakses pada tanggal 10 Januari 2012.
- Johnny Ibrahim, 2007, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia.
- Mahkamah Konstitusi, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Buku Ke II Sendi-Sendi/Fundamental Negara)*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK.
- Mahfud MD, 2009, *Konstitusi Negara*, Makalah disampaikan dalam Acara Orientasi Anggota DPR RI Fraksi PDI Perjuangan 2009-2014 pada Selasa, 8 September 2009 di Ball Room Hotel Harris Tebet, Jakarta.
- _____, 2009, *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2008, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 : Sesuai Dengan Urutan BAB, Pasal, dan Ayat*, Jakarta:

Sekretariat Jenderal MPR RI.

Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan Jilid 2: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta : Kanisius.

Miriam, Budiarjo, 1998, *Partisipasi dan Partai Politik (Sebuah bungan Rampai)*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

_____, 2005, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Bandung: Penerbit Alumni.

Muhammad Yamin, 1959, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Djakarta: Penerbit Siguntang.

_____, 1971, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, cet-II*, Jakarta : Prapanca.

Nurcholish Madjid, 2003, *Indonesia Kita*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama bekerja sama dengan Universitas Paramadina Jakarta dan Perkumpulan Membangun Kembali Indonesia.

Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana.

Philippus M Hadjon, 2007, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia (Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsip Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi)*, Surabaya: Peradaban.

PP OTODA, 2011, *Rekonstruksi Hukum Pelaksanaan Otonomi Khusus Dalam Bidang Legislasi (Studi di Provinsi Papua Dan Papua Barat)*, Bekerjasama PP OTODA Universitas Brawijaya dengan DPD RI.

Rahadi Zakaria, 2011, *Politik Hukum Perubahan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Makalah disampaikan dalam acara Seminar Nasional dengan tema “Tertib Hukum Indonesia Pasca Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, Malang: FH-Unibraw.

Ria Casmi Arrsa, 2010, *Deideologi Pancasila (Analisis Kritis Perspektif Sejarah Hukum Ketatanegaraan Indonesia)*, Malang: UB Press.

Satjipto, Raharjo 1986, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumnii.

Sirajudin, 2015, *Quo Vadis Pemberlakuan Ketetapan MPR Dalam Konteks Uji Materi (Judicial Review) Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional kerjasama MPR-RI dan PPOTODA Universitas Brawijaya.

Slamet Effendy Yusuf, 2009, *Kedaulatan Rakyat dala Perspektif Pancasila*, Makalah disampaikan dalam Kongres Pancasila, kerjasama Universitas Gadjah Mada dan Mahkamah Konstitusi RI, pada tanggal 30 Mei – 1 Juni 2009 di kampus Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Soetandyo Wignyosoebroto, 2009, *Hukum dan Paradigma Hukum*, Jakarta: HuMa.

Sofian Effendi, 2008, *Sistem Pemerintahan Negara Berdasarkan Faham Kekeluargaan Dan Ideologi Negara Pancasila*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Satu Abad Kebangkitan Bangsa, diselenggarakan oleh Lembaga Kerjasama Penumbuhan Karakter Bangsa (LPPKB) di Jakarta, 5 Mei 2008.

Turiman, 2010, *Memahami Hukum Progresif Prof Satjipto Rahardjo Dalam Paradigma “Thawaf” (Sebuah Komtemplasi Bagaimana Mewujudkan Teori Hukum Yang Membumi /Grounded Theory Meng-Indonesia)*, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

Van Apeldoorn, 2000, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita.

Yuliandri, 2011, *Problematika Tertib Hukum dalam Undang Undang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan*, Makalah disampaikan Seminar Nasional dengan Tema, Tertib Hukum Indonesia Pasca UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Malang 4 Oktober 2011, Malang: FH-Unibraw.

Peraturan Perundang-Undangan

UUD 1945;

Konstitusi RIS;

UUD Sementara Tahun 1950;

UUD Negera Republik Indonesia Tahun 1945 hasil amandemen;

Ketetapan MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI, pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di seluruh wilayah Negara RI bagi PKI dan larangan setiap kegiatan untuk menyebarkan atau mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme;

Ketetapan MPR-RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam rangka Demokrasi Ekonomi;

Ketetapan MPRS No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera;

Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan Bebas KKN;

Ketetapan MPR No.VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa;

Ketetapan MPR No.VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan;

Ketetapan MPR No.VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN;

Ketetapan MPR No.IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam;

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025;

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-Undangan;

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan
Peraturan Perundang-Undangan;

Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan
Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019.

**OPTIMALISASI MEDIA SOSIAL MAJELIS
PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM RANGKA
MENUNJANG TUGAS MAJELIS PERMUSYAWARATAN
RAKYAT**

Oleh: Syahrul Sajidin

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

E-mail : syahrulsajidin@gmail.com

ABSTRACT

Social media was chosen by the government as a bridge of communication because the current condition of the Indonesian people is familiar with social media. The number of internet users in Indonesia reaches 70 million or 28% of the total population. Social media users like Facebook number around 50 million or 20% of the total population, while Twitter users account for 40 million or 16% of the total population. Social media in Indonesia has a tendency for political reporting through accounts of individuals, groups and parties that cannot be accounted for as a source of appropriate information. The recipient community also ignored the accuracy or validity of the information, the most important thing was to meet the information needs unilaterally in accordance with the interests. In the midst of challenges and social media development there are opportunities that can be done by MPR as a state institution, to maximize understanding of the four pillars. The state has the power to stem the negative effects of globalization and technological progress, the country can also take advantage of technological sophistication to spread the spirit of nationalism to the people of Indonesia. The swift flow of the current demands the readiness of each institution in developing their social media programs dynamically and full of strategic considerations. Therefore, running a complete and effective social media program is not always related to the creation of fast and large content. Social media optimization is carried out through

the stages of determining platforms, analyzing possible risks, and distributing information through social media.

Keyword : *optimized, social media*

ABSTRAK

Media sosial dipilih pemerintah sebagai jembatan komunikasi tersebut sebab kondisi masyarakat Indonesia saat ini sudah tidak asing lagi dengan media sosial. Jumlah pemakai internet di Indonesia mencapai 70 juta atau 28% dari total populasi. Pemakai medsos seperti Facebook berjumlah sekitar 50 juta atau 20% dari total populasi, sementara pengguna Twitter mencapai 40 juta atau 16% dari total populasi. Media sosial di Indonesia memiliki kecenderungan pemberitaan politik melalui akun individu, kelompok, maupun pihak-pihak yang tidak dapat dipertanggungjawabkan sebagai sumber informasi yang layak. Masyarakat penerima pesan juga tidak menghiraukan tentang keakuratan maupun keabsahan informasi, yang terpenting adalah memenuhi kebutuhan informasi sepihak sesuai dengan kepentingan. Di tengah tantangan dan perkembangan sosial media tersebut terdapat peluang yang dapat dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga negara, untuk memaksimalkan pemahaman empat pilar. Negara memiliki kekuatan untuk membendung pengaruh negatif dari globalisasi dan kemajuan teknologi, negara juga bisa memanfaatkan kecanggihan teknologi untuk menyebarkan semangat nasionalisme kepada masyarakat Indonesia. Derasnya arus menuntut kesigapan masing-masing lembaga dalam mengembangkan program media sosial mereka secara dinamis dan penuh pertimbangan strategis. Oleh sebab itu, menjalankan program media sosial secara utuh dan efektif tak selalu berkaitan dengan pembuatan konten yang cepat dan banyak. Optimalisasi sosial media dilakukan melalui tahapan penentuan platform, menganalisis kemungkinan risiko, dan pendistribusian informasi melalui sosial media.

Kata Kunci: optimalisasi, sosial media

A. Pendahuluan

Di dalam mengelola negara, pemerintah memiliki kewajiban mengelola komunikasi dengan publiknya. Hal ini menjadi sangat penting di pemerintahan yang modern sebab pengelolaan komunikasi dengan publik adalah salah satu indikator kesuksesan pengelolaan pemerintahan. Komunikasi yang dilakukan dengan publik merupakan bagian dari komunikasi politik pemerintah. Komunikasi tersebut dikatakan sebagai komunikasi politik pemerintah sebab di pemerintahan yang modern kini, otoritas politik tidak lagi hanya terkait dengan hubungan subordinasi kontrol satu arah saja. Otoritas politik berkaitan juga dengan satu set jaringan komunikasi politik, dimana lembaga dan individu saling bertautan dalam beberapa hubungan timbal balik dan saling ketergantungan.

Salah satu tugas humas pemerintah adalah menyebarluaskan informasi dan kebijakan pemerintah sesuai dengan institusi/lembaga masing-masing kepada publik, menampung dan mengolah aspirasi masyarakat, serta membangun kepercayaan publik guna menjaga citra dan reputasi pemerintah. Untuk itu, diperlukan upaya-upaya kreatif dan persuasif dalam pelaksanaan misi tersebut.

Humas pemerintah harus mengomunikasikan kebijakan, rencana kerja, dan capaian kinerja kepada masyarakat luas, melalui media tradisional, media konvensional, dan media baru. Komunikasi yang menggunakan media baru atau teknologi internet dapat menjangkau langsung dan cepat kepada semua pihak. Penggunaan media sosial telah membentuk dan mendukung cara baru dalam berkomunikasi, berinteraksi, dan berkolaborasi. Media sosial menawarkan cara yang lebih cepat dan tepat untuk berpartisipasi dalam pertukaran informasi melalui daring (dalam jaringan/online).

Dengan melihat efektivitas media sosial dalam membangun komunikasi dan interaksi dengan masyarakat, hubungan masyarakat pemerintah harus mampu memanfaatkan media sosial untuk meraih perhatian dan dukungan khalayak luas serta tidak lagi semata-mata bertahan dengan cara-cara komunikasi yang konvensional.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsi tersebut, humas pemerintah menggunakan berbagai bentuk media komunikasi berbasis internet,

seperti situs, portal berita, blog, dan media sosial. Bahkan, media sosial telah menjadi salah satu media yang paling banyak digunakan, baik oleh perseorangan maupun organisasi/lembaga. Media sosial bersifat dua arah dan terbuka, yang memungkinkan para penggunanya dengan mudah berpartisipasi, berbagi, dan menciptakan isi. Media sosial berkembang pesat seiring dengan pertumbuhan aplikasi berbasis internet, yang dibangun atas dasar ideologi dan teknologi internet.

Masyarakat global tidak bisa dipisahkan dari infiltrasi aplikasi-aplikasi media sosial (medsos). Dalam sejarah perjalanan medsos, beragam aplikasi datang dan pergi. Ada yang hilang dari dunia maya, namun ada yang terus bertahan karena dibutuhkan dan menjadi bagian dari kehidupan sehari-hari. Apa yang membuat medsos terus dibutuhkan masyarakat? Salah satu kata kuncinya adalah karena kekuatan informasi, komunikasi, dan jejaring sosial yang terkandung di dalamnya.

Revolusi. Itulah yang terjadi dengan perkembangan media sosial (medsos). Makin cepat, beragam, unik, merambah beragam segmen dan berkarakteristik. Medsos tumbuh pesat berkat internet. Tentang kelahiran internet sendiri tidak ada kesepakatan. Apakah lahir ketika adopsi TCP/IP atau ketika World Wide Web (WWW) muncul.

Media sosial dipilih pemerintah sebagai jembatan komunikasi tersebut sebab kondisi masyarakat Indonesia saat ini sudah tidak asing lagi dengan media sosial. Menurut Global Digital Statistic “Digital, Social & Mobile in 2015” dari We are Social (2015), dari total populasi sebanyak 255,5 juta jiwa di Indonesia, sebesar 72 juta orang pengguna internet di Indonesia aktif mengakses media sosial. Sebanyak 62 juta jiwa aktif mengakses media sosial melalui mobile. Angka ini merupakan angka yang terus bertambah dari waktu ke waktu. Sejak Januari 2014, pertumbuhan angka pengguna aktif akun media sosial di Indonesia meningkat sebesar 16% sedangkan, pengakses aktif media sosial melalui mobile meningkat sebesar 19%. Kondisi ini merupakan peluang yang apabila dimanfaatkan dengan benar, mampu membuat media sosial menjadi salah satu jawaban efektif komunikasi politik pemerintah dengan masyarakat guna membangun pemerintahan yang lebih baik (good governance).

Jumlah pemakai internet di Indonesia mencapai 70 juta atau 28% dari total populasi. Pemakai medsos seperti Facebook berjumlah sekitar 50

juta atau 20% dari total populasi, sementara pengguna Twitter mencapai 40 juta atau 16% dari total populasi. Angka-angka di atas dari tahun ke tahun bakal terus bertumbuh, karena ditopang oleh Jumlah pemakai internet di Indonesia mencapai 70 juta atau 28% dari total populasi. Pemakai medsos seperti Facebook berjumlah sekitar 50 juta atau 20% dari total populasi, sementara pengguna Twitter mencapai 40 juta atau 16% dari total populasi.

Situs (website) yang paling banyak dikunjungi pengguna internet di Indonesia adalah situs-situs media sosial, seperti facebook.com, twitter.com, dan youtube.com. Pengguna internet di Indonesia sebagian besar menggunakan media sosial dan diperkirakan akan terus meningkat seiring dengan meningkatnya jumlah masyarakat yang menggunakan internet. Selain itu, masyarakat juga banyak mengunjungi portal berita, seperti detik.com, kompas.com, vivanews.com, okezone.com, dan kapanlagi.com.

Pew Research Center memaparkan dalam penelitiannya tentang Media Baru di Amerika Serikat bahwasanya konsumsi berita online meningkat tajam. Responden pada tahun 2011-2012 memperoleh berita secara online mencapai 50%, sedikit lebih kecil dari televisi, tapi jauh melebihi surat kabar yang hanya mencapai 29 % dan radio sekitar 33%¹. Responden mendapatkan berita dan informasi dari media dan jejaring sosial seperti blog, mikroblog (twitter) dan Facebook sejumlah 19%, sedangkan 8% lainnya mendengarkan podcast untuk mengakses berita dan informasi.

Media sosial di Indonesia memiliki kecenderungan pemberitaan politik melalui akun individu, kelompok, maupun pihak-pihak yang tidak dapat dipertanggungjawabkan sebagai sumber informasi yang layak. Masyarakat penerima pesan juga tidak menghiraukan tentang keakuratan maupun keabsahan informasi, yang terpenting adalah memenuhi kebutuhan informasi sepihak sesuai dengan kepentingan. Direktorat Reskrimsus Polda Metro Jaya mendeteksi ada ribuan akun media sosial dan media online yang menyebarkan informasi hoax, provokasi, hingga menyangkut Suku Agama Ras dan Antar Golongan (SARA). Sekitar 300 akun telah diblokir dengan motif politik yang bertujuan agar banyak dikunjungi oleh

1 Jim Macnamara, *Media mana yang menentukan pemberitaan? Media massa atau/dan media sosial?*, (Sebuah Laporan Penelitian: iSentia, 2014). Hlm 6.

pengguna media sosial².

Kehidupan politik di Indonesia rentan terhadap konflik antar kelompok politik yang dikarenakan berlimpahnya pesan, pemberitaan dan informasi yang bermuatan saling mengkritik, prasangka berlebihan, subyektivisme, sikap sektarianisme, komunalisme dan semangat sub nasional. Memang tidak semua orang menilai positif tentang media sosial sebagai sumber informasi, karena itu penting untuk mempertimbangkan kritik dan kelemahannya. Isi pesan media sosial yang tersebar bebas dan mudah diakses, seolah-olah menafikan keberadaan media massa utama sebagai sumber berita faktual yang berlandaskan pada etika pemberitaan. Media sosial dalam lingkup media baru memiliki sifat yang fleksibel.

Media baru merupakan media yang menawarkan digitilisasi, konvergensi, interaktif, dan pengembangan jaringan dalam pembuatan pesan dan penyampaian pesan. Pengguna media baru memiliki kemampuan untuk menawarkan interaktifitas, memiliki pilihan informasi yang dibutuhkan, sekaligus mampu mengendalikan informasi yang dihasilkan sesuai yang diinginkannya. Media baru yang berkembang pesat memiliki salah satu kekuatan yaitu kemampuan menawarkan relasi interaktif.

Di tengah tantangan dan perkembangan sosial media tersebut terdapat peluang yang dapat dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga negara, untuk memaksimalkan pemahaman empat pilar. Sebagai lembaga negara sosial media majelis permusyawaratan rakyat tidak hanya dapat difungsikan sebagai sarana informasi kegiatan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sosial media Majelis Permusyawaratan Rakyat berpotensi untuk menunjang tugas tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hal memberikan sosialisasi empat pilar kebangsaan dan hal lain terkait dengan wawasan kebangsaan.

2 Kominfo.(2017). Selama 2016,300 Akun Medsos Penyebar Hoax Diblokir Polisi, dari http://kominfo.go.id/content/detail/8640/selama2016-300-akun-med-sos-penyebar-hoaxdiblokir-polisi/0/sorotan_media, diakses 21 November 2019.

B. Pembahasan

Kekuatan sosial media yang kini menjadi kekuatan potensial nasionalisme adalah proses “viralisasi”, sebagai contoh adalah kasus yang saat ini sedang menjadi tajuk utama dalam pemberitaan media nasional yakni “RIP Tiang Listrik: Tersangka Korupsi E-KTP Setya Novanto yang mobilnya menabrak tiang listrik” dengan viral atau populernya berita tersebut membuat nasionalisme genetis keluar tanpa disadari yakni kepekaan dan kepedulian masyarakat akan kondisi negara yang darurat korupsi, hal ini menampik pemberitaan kaum pesimis mengenai apatisnya generasi saat ini. Tradisi *copy paste* juga selalu dipandang negatif oleh masyarakat cendekiawan, tak selamanya anggapan itu benar, terbukti dengan sosial media masyarakat saling mengingatkan antar pengguna media sosial mengenai peristiwa penting kenegaraan yang terjadi pada suatu waktu sehingga semua pengguna media sosial yang kecanduan media sosial mengingat peristiwa penting yang terjadi pada bangsa dan negaranya. Contoh lain adalah dengan mengungkapkan semangat kata-kata nasionalisme kemudian status dari kata-kata mutiara tersebut menjadi viral akhirnya banyak pengguna media sosial yang membaca, secara tidak langsung terindoktrinasi oleh kata-kata tersebut.

Socmed atau *medsos* (*Social Networking*) juga dapat digunakan untuk menyebarkan realita kehidupan beragama masyarakat Indonesia. Realita menunjukkan bahwa masyarakat kita adalah masyarakat pluralis, yang menjunjung tinggi nilai religiusitas. *Medsos* membantu kita sebagai masyarakat untuk hidup berdampingan antara satu dengan yang lain, hidup bertoleransi apa pun keyakinan dan kepercayaan yang dianut. Karena itu para *user* atau *netizen* punya tanggungjawab moral untuk mempertahankan, dan mengembangkan ciri budaya multikultural yang sudah lama hidup di Indonesia, berkat jasa para peletak dasar bangsa (*nation of founding fathers*).

Perlu diakui bahwa ada segelintir orang atau kelompok berusaha untuk meruntuhkan ciri multikultural di tengah kehidupan berbangsa dan bernegara. Kita berhadapan dengan AGHT (Ancaman, Gangguan, Hambatan, dan Tantangan) bagi persatuan dan kesatuan bangsa di tengah kebhinekaan kita. Karena itu para pengguna mesti waspada, untuk menangkal kemungkinan yang bakal terjadi. Ibarat “orang menanam padi,

rumpun pun ikut tumbuh bersama padi”. Rumpunnya perlu disingkirkan agar padi bertumbuh subur, dan pada gilirannya padi akan menghasilkan bijinya (beras) untuk bisa dikonsumsi masyarakat luas luas³.

Penelitian yang dilakukan Gabriel Weimann berjudul *Terrorism in Cyberspace: The Next Generation* menunjukkan ada peningkatan muatan-muatan terorisme di internet secara signifikan sejak 1998. Pada 1998, jumlah situs yang berisi materi teroris baru 12, akan tetapi pada 2003 sudah berlipat ganda menjadi 2.650 situs web. Pada September 2015, jumlahnya beranak pinak hingga mencapai 9.800⁴.

Didukung jaringan internet dan kecanggihan gadget, smartphone yang semakin kompetitif di pasaran elektronik dunia, sekali lagi, generasi millennial hanya bertindak sebagai konsumen dan pengguna pasif dengan sedikit pengetahuan teori politik wacana kritis. Berselancar jauh di dunia maya tanpa dibarengi konstruk pengetahuan politik media dan analisis wacana kritis menyebabkan generasi muda sangat rentan terpapar ide, gagasan, pemikiran dan paham radikal yang sudah sangat massif bergerak di dunia ghaib media sosial⁵.

Dalam kebijakan nasional BNPT merupakan leading sector yang berwenang untuk menyusun dan membuat kebijakan dan strategi serta menjadi koordinator dalam bidang penanggulangan terorisme. Dipimpin oleh seorang kepala, BNPT mempunyai tiga kebijakan bidang pencegahan perlindungan dan deradikalisasi, bidang penindakan dan pembinaan kemampuan dan bidang kerjasama internasional. Dalam menjalankan kebijakan dan strateginya, BNPT menjalankan pendekatan holistik dari hulu ke hilir. Penyelesaian terorisme tidak hanya selesai dengan penegakan dan penindakan hukum (hard power) tetapi yang paling penting menyentuh

3 Adrinus Bareng dan Yosef Molo, Tantangan Media Sosial, kompasiana <https://www.kompasiana.com/adrianus36379/5c8f21ac95760e7cd81dcbe2/tantangan-media-sosial-sebagai-medsos-new-media?page=all>, diakses pada 20 November 2019

4 Tony Firman, Betapa Strategisnya Internet bagi teroris, 14 September 2017 <https://tirto.id/betapa-strategisnya-internet-bagi-para-teroris-cwz1>, diakses pada 20 November 2019

5 Senopati Pamungkas, Media Sosial dan Radikalisme, 10 Juni 2019, <https://www.kompasiana.com/senopatipamungkas99/5cfd97133ba7f71c31722793/media-sosial-dan-radikalisme?page=4>, diakses pada 20 November 2019.

hulu persoalan dengan upaya pencegahan (soft power).

Dalam bidang pencegahan, BNPT menggunakan dua strategi pertama, kontra radikalisasi yakni upaya penanaman nilai-nilai ke-Indonesiaan serta nilai-nilai non-kekerasan. Dalam prosesnya strategi ini dilakukan melalui pendidikan baik formal maupun non formal. Kontra radikalisasi diarahkan masyarakat umum melalui kerjasama dengan tokoh agama, tokoh pendidikan, tokoh masyarakat, tokoh adat, tokoh pemuda dan stakeholder lain dalam memberikan nilai-nilai kebangsaan.

Strategi kedua adalah deradikalisasi. Bidang deradikalisasi ditujukan pada kelompok simpatisan, pendukung, inti dan militan yang dilakukan baik di dalam maupun di luar lapas. Tujuan dari deradikalisasi agar; kelompok inti, militan simpatisan dan pendukung meninggalkan cara-cara kekerasan dan teror dalam memperjuangkan misinya serta memoderasi paham-paham radikal mereka sejalan dengan semangat kelompok Islam moderat dan cocok dengan misi-misi kebangsaan yang memperkuat NKRI.

Berdasarkan data yang dihimpun oleh BNPT, terdapat beberapa kasus yang memperlihatkan pengaruh media internet terhadap pembentukan pemikiran radikal seseorang hingga menghasilkan aksi terorisme. Kasus-kasus tersebut adalah sebagai berikut:

Tabel 1 Data Pelaku Terorisme yang belajar melalui Internet

No	Nama	Kasus
1	Agus Anton Figian alias Toriq alias Abu Zulfikar	Termasuk dalam kelompok Abu Hasmy (Abu hanifah). Berencana melakukan pemboman di wilayah Freeport dan Kedubes AS Surabaya. Mengaku terpengaruh menjadi radikal dengan banyak membaca berita dan kajian-kajian dari www.annah.com . Selain itu, Agus Anton banyak mengambil pengetahuan bagaimana cara merakit bom dari media internet radikal yang lain

2	Lima Remaja SMK Klaten	Mengaku belajar merakit bom dari website forum albusyro.
3	Ahmad Taufiq alias Ofi	kelompok gerakan Thoifah Mansiyah (Kataib al-Iman) tersangka dalam bom Myanmar setelah lama tidak menghadiri pengajian, mengaku mendownload pengajian dalam bentuk MP3 yang berpaham radikal dari website radikal.
4	Ahmad Azhar Basyir	Mengaku banyak mencari artikel di internet tentang bagaimana membuat detonator, sampai akhirnya ia menemukan salah satu akun FB salafi jihady yang mengulas tentang hal tersebut.
5	Judi Novaldi bin Mulyadi	Pemuda asal Jambi, mengancam ayahnya Mulyadi (47) dan menyandera adiknya Maulana (6). Polisi menemukan atribut ISIS, empat bendera hitam bertuliskan Bahasa Arab yang biasa digunakan ISIS, satu sweater loreng warna hitam bertuliskan Bahasa Arab serupa identitas ISIS, satu stel pakaian loreng dan kaos loreng, serta satu surban warna merah dan hitam bertuliskan Bahasa Arab. Novaldi mengatakan membeli atribut yang biasa digunakan ISIS melalui informasi di jejaring sosial.

6	M u h a m m a d Alfian Nurzi dan Asyahnaz	Muhammad Alfian Nurzi berasal dari Kalimantan dan Asyahnaz berasal dari Kabupaten Bandung. Mereka sebelum berangkat Ke Suriah kerap menggunakan media online khususnya media sosial dalam berkomunikasi dengan kelompok ISIS.
7	Di Amerika Serikat: 3 remaja Denver	Ke tiga remaja tersebut diduga direkrut ISIS melalui media sosial. Ketiganya berhasil dihentikan di Jerman pada Oktober 2014 dan dikirim kembali ke Amerika Serikat

Propaganda – propaganda radikalisme yang tersebar melalui dunia maya dikemas dalam berbagai bentuk dan disebar baik melalui situs (website) ataupun media sosial. Bentuk-bentuk propaganda radikalisme tersebut dapat berupa tulisan, gambar, meme, maupun video. Kelompok teroris memanfaatkan layanan blog gratis untuk menyebabkan materi-materi yang berkaitan dengan terorisme. Contohnya adalah situs Al-Katibatul Maut Al-Amaliya, merupakan situs yang dibuat dan digunakan oleh Imam Samudra, pelaku teror Bom Bali 1. Dalam situs tersebut, Imam Samudra menyatakan pertanggung jawabannya atas serangan Bom Bali 1. Situs tersebut dibiayai dari hasil carding atau pencurian akun kartu kredit di internet⁶.

Dalam konteks radikalisme dan terorisme, media mengkonstruksikan realita yang berbeda dengan realitas sosial dalam kehidupan sehari-hari. United Nations Office on Drug and Crime (UNODC) menyebutkan bahwa tujuan propaganda terorisme yang tersebar di media massa adalah sebagai berikut⁷:

- a. Mempromosikan tindakan kekerasan
- b. Mempromosikan retorika para ekstremis yang memberikan dukungan

6 Petrus Reinhard Golose, *Invasi Terorisme ke Cyberspace*, (Jakarta: Yayasan Pengembangan Kajian Ilmu Kepolisian, 2015), hlm 97

7 Benedicta Dian Ariska Candra Sari, *Media Literasi Dalam Kontra Propaganda Radikalisme dan terorisme Melalui Media Internet*, (Jurnal Prodi Perang Asimetris April 2017 Volume 3 Nomor 3), hlm 24.

kepada aksi kekerasan

- c. Perekrutan
- d. Penghasutan

Radikalisasi Propaganda terorisme mempromosikan tindakan kekerasan sebagai sesuatu yang dibenarkan dalam ajaran. Kekerasan ini termasuk tindakan melawan pemerintah, membunuh warga sipil bahkan ibu-ibu dan anak-anak. Dalam beberapa pandangan radikal yang dianut oleh kelompok teroris seperti Jama'ah Islamiyah, terorisme justru menjadi sesuatu hal yang wajib dilakukan bagi setiap individu. Mereka berpandangan bahwa terorisme (irhbiyah) dibenarkan dalam jihad. Propaganda terorisme juga bertujuan untuk menghasut pengguna internet dengan informasi-informasi yang disesatkan. Pemahaman-pemahaman tersebut berupa penyalahgunaan istilah keagamaan untuk memberikan pembenaran bagi teroris dengan tujuan untuk merekrut anggota baru.

Tujuan akhir dari propaganda terorisme adalah untuk radikalisasi. Radikalisasi yang terjadi melalui media internet dapat terjadi secara mandiri (self radicalisation). Artinya bahwa seseorang dapat menjadi radikal dimanapun mereka berada, bahkan tanpa harus berhubungan langsung dengan kelompok-kelompok radikal seperti, mengikuti dakhwah dan khutbah. Seseorang dapat menjadi radikal hanya ketika telah mengakses informasi-informasi yang menyimpang melalui media internet⁸.

Maraknya propaganda radikalisme dan terorisme melalui media internet tidak dapat ditanggulangi hanya dengan menggunakan pendekatan hukum. Penanggulangan propaganda radikalisme dan terorisme melalui media internet membutuhkan peran seluruh kalangan, yaitu dengan melakukan gerakan literasi media. Media telah menjadi pilar keempat dalam demokrasi. Maka dari itu, cerdas media menjadi ekspresi yang sangat diperlukan bagi warga masrakat dalam demokrasi. Literasi media (media literacy), muncul sejak tahun 1970-an. Literasi media adalah kemampuan masyarakat untuk mengakses, menganalisa, dan memproduksi informasi untuk hasil yang spesifik. Literasi media menekankan kemampuan seseorang berpikir secara kritis dan memungkinkan orang tersebut untuk membuat sebuah keputusan yang berhubungan dengan program media

8 *Ibid*, hlm 25

yang dipilih serta cara menginterpretasikan informasi yang diterima melalui media massa⁹. Literasi media menjadi alternatif bagi kebijakan sensor yang banyak dikatakan sebagai pembatasan terhadap hak mendapatkan informasi¹⁰. Literasi media pada mulanya digunakan untuk membentuk sebuah kerangka berpikir dalam mengatasi masalah yang ada dalam penggunaan media massa seperti komersialisme, propaganda, sensor, kepemilikan media, dan stereotip. Kerangka kerja ini dinilai masih relevan hingga sekarang. Hal ini karena kelompok teroris mulai memanfaatkan media internet sebagai sarana untuk melakukan propaganda radikalisme dan terorisme

Situs (*website*) propaganda adalah ajang penyampaian gagasan dan ideologisasi secara online. Sehingga dibutuhkan wadah untuk menyebarkan ideologi yang telah tertuang dalam situs tersebut. Pada tahap ini lah teroris memanfaatkan media sosial. Akun-akun yang terdapat di media sosial tersebut bertugas untuk menjaring follower sehingga mampu menyebarluaskan kampanye radikal di dunia maya secara lebih massif. Terlebih berdasarkan data yang ada, 97.4% dari total pengguna internet di Indonesia adalah pengakses media sosial. Maka dari itu media sosial menjadi bidikan dan juga lahan subur untuk menyebarkan propaganda radikalisme¹¹.

Negara memiliki kekuatan untuk membendung pengaruh negatif dari globalisasi dan kemajuan teknologi, negara juga bisa memanfaatkan kecanggihan teknologi untuk menyebarkan semangat nasionalisme kepada masyarakat Indonesia. kebermanfaatan teknologi dan globalisasi merupakan sebuah bentuk media baru untuk menyebarkan semangat nasionalisme kepada rakyatnya, negara juga memiliki kekuatan secara konstitusi untuk mengatur penyedia layanan teknologi agar mendukung gerakan nasionalisme dan patriotisme bangsa dan negara.

Menjalankan program media sosial mewakili suatu lembaga pemerintahan memiliki tantangan tersendiri. Derasnya arus menuntut kesigapan masing-masing lembaga dalam mengembangkan program media sosial mereka secara dinamis dan penuh pertimbangan strategis.

9 *Ibid*, hlm 24

10 *ibid*

11 *Ibid*, hlm 20.

Oleh sebab itu, menjalankan program media sosial secara utuh dan efektif tak selalu berkaitan dengan pembuatan konten yang cepat dan banyak. Ada beberapa pertimbangan yang perlu ditinjau terlebih dahulu supaya strategi yang diterapkan dalam masing-masing program media sosial dapat memberikan hasil yang optimal¹².

Berdasarkan pemantauan penulis, MPR RI memiliki sosial media dengan uraian seperti berikut:

- *Twitter*, akun sosial media MPR RI di *platform twitter* dengan akun @mprgoid akun *twitter* ini telah memiliki *follower* 19 ribu. Kelebihan akun *twitter* MPR RI adalah telah berstatus *verified* dengan logo centang berwarna biru, sehingga dapat dipastikan merupakan akun resmi dari MPR RI. Aktifitas akun *twitter* ini rata-rata 3-4 postingan perhari dengan mayoritas adalah terkait dengan informasi kehumasan dari MPR RI.
- *Instagram*, akun sosial media MPR RI di *platform instagram* dengan akun @mprgoid akun *instagram* ini telah memiliki pengikut sebanyak 22 ribu. Akun *instagram* ini belum berstatus *verified* seperti akun *twitter* @mprgoid. Aktifitas akun *instagram* ini rata-rata 2-3 postingan perhari dengan mayoritas postingan adalah terkait dengan informasi kehumasan dari MPR RI.

Dari gambaran tersebut, dapat disimpulkan bahwa akun sosial media MPR RI belum dapat dioptimalkan dan dimaksimalkan dengan baik. Dan hal ini berbanding terbalik dengan profil sosial media beberapa pimpinan MPR RI:

- Bambang Soesatyo *Instagram* @bambang.soestayo 158 ribu akun *verified*, *twitter* telah lama tidak aktif mulai tahun 2010. Mayoritas informasi yang ditampilkan terkait dengan aktifitas pribadi dan cukup interaktif dalam merespon tanggapan masyarakat di kolom komentar.
- Ahmad Basarah *instagram* @officialsahabatbasarah 10.5 ribu, *twitter*

12 Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia, Memaksimalkan Penggunaan Media Sosial dalam Lembaga Pemerintahan, (Jakarta: Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia, 2018), hlm 18.

tidak ditemukan aktifitas di *twitter*. Informasi yang disampaikan di *instagram* mayoritas adalah kegiatan pribadi.

- Ahmad Muzani *instagram* @ahmadmuzani2 4 ribu, *twitter*@Muzanigerindra *follower* 5 ribu. Informasi yang disampaikan di *instagram* dan *twitter* mayoritas adalah kegiatan pribadi dan terhitung kurang aktif dalam sosial media dilihat dari postingan terakhir yang cukup lama jaraknya antar postingan.
- Jazilul fawaid *instagram* tidak ditemukan aktifitas, *twitter* @jazilul_fawaid *follower* 67,3 ribu. Terhitung aktif di *twitter* dengan postingan yang beragam mulai dari informasi kegiatan hingga nasihat keagamaan.
- Syariefhasan *instagram* @syarief.hasan 7.2 ribu, *twitter* @syariefhasan 7 ribu. Mayoritas informasi yang disampaikan adalah terkait dengan aktifitas kegiatan.
- Hidayat Nur Wahid *instagram* *verified* @hnwahid 112 ribu *follower*, *twitter* @hnurwahid 1,3 juta status *verified*. Terhitung sangat aktif di *instagram* maupun *twitter* dan sangat interaktif merespon komentar netizen, postingannya juga beragam mulai dari aktifitas pribadi hingga opini pribadi.
- Zulkifli hasan *instagram* *verified* @zul.hasan pengikut 229 ribu, *twitter* 222 ribu status *verified* dan memiliki kanal *youtube* sendiri zulkiflihasanofficial dengan subscriber 6 ribu. Merupakan salah satu pimpinan MPR yang sangat memaksimalkan sosial media, dan sangat aktif di semua *platform* sosial media yang dimiliki dan sangat komunikatif dalam merespon netizen.
- Arsul sani *instagram* *verified* @arsul_sani_af pengikut 26 ribu, *twitter* @arsul_sani *verified* pengikut 9.4 ribu
- Fadel muhammad tidak melakukan aktifitas di sosial media

Tabel 2 perbandingan akun sosial media MPR RI dan Pimpinan MPR RI

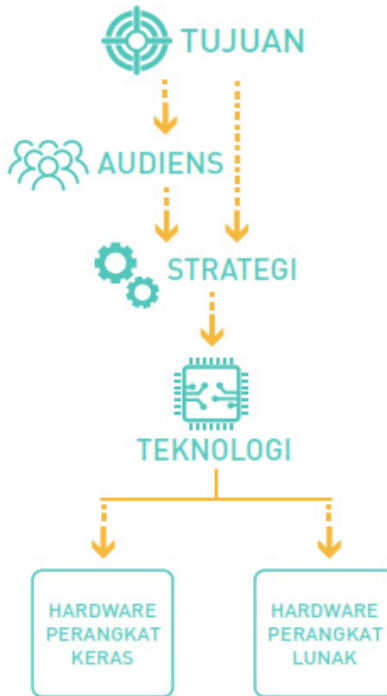
	MPR RI	BAMBANG SOESATYO	AHMAD BASARAH	AHMAD MUZANI	JAZILU FAWAID	SYARIEF HASAN	HIDAYAT NUR WAHID	ZULKIFLI HASAN	ARSUL SANI	FADEL MUHAMMAD
SOCIAL MEDIA	Twitter Instagram	Twitter instagram	Instagram	Twitter instagram	Twitter	Twitter Instagram	Twitter instagram	Twitter instagram youtube	Twitter instagram	-
Follower twitter	19.000			5.000	67.300	7.000	1.3 juta	222.000	9.400	-
Follower instagram	22.000	158.000	10.500	4.000		7.200	112.000	229.000	26.000	-

Dari uraian tersebut dapat dilihat bahwa pimpinan MPR memaksimalkan sosial media untuk berinteraksi dengan masyarakat. Namun sangat disayangkan sosial media tersebut masih dikelola untuk menunjang kegiatan publikasi pimpinan MPR namun belum mampu mensupport tugas dan fungsi MPR secara kelembagaan. Kedepan harus dimaksimalkan sosial media pimpinan MPR RI untuk juga membantu tugas MPR RI.

Berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia (Permenpan) Nomor 83 Tahun 2012, secara sederhana perencanaan media sosial dapat dilakukan dengan metode *People - Objectives - Strategy - Technology (POST)*. Walaupun permenpan tersebut adalah pedoman bagi pengelolaan media sosial di lingkungan pemerintahan. Namun konsep yang digunakan dapat digunakan oleh MPR untuk menunjang pengelolaan sosial media MPR, konsep tersebut dapat diuraikan sebagaimana berikut¹³:

13 *Ibid*, hlm 19-41.

Gambar 1
Pola Pengembangan Sosial Media



Tujuan

Suatu program media sosial tidak akan dapat berjalan dengan baik tanpa sasaran atau tujuan yang jelas. Secara umum, tujuan penggunaan media sosial untuk lembaga pemerintahan dapat dibagi ke dalam empat hal, yaitu:

- 1) Berbagi (*Sharing*) Informasi yang dibagikan bisa berupa berita, program terkini, pencapaian, atau informasi apa pun yang dianggap perlu disebarluaskan kepada masyarakat. Dalam berbagi informasi, hampir semua platform media sosial dapat dimanfaatkan. Hanya saja, perlu diingat bahwa masing-masing media sosial memiliki karakteristik masing-masing.
- 2) Partisipasi Publik (*Public Participation*) Membuka kesempatan bagi publik untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan serta mendengarkan opini masyarakat terkait lembaga tersebut. Hal ini bisa

dilakukan dengan memaksimalkan data yang terkumpul pada kolom komentar, *mention*, *reply*, hingga analisis menyeluruh terhadap kata kunci yang berkaitan dengan lembaga yang bersangkutan.

- 3) Kolaborasi (*Collaboration*) Menjalin kolaborasi antar lembaga pemerintahan serta tokoh masyarakat hingga *influencer* media sosial untuk mencapai tujuan bersama. Hal ini bisa dilakukan, antara lain, dengan mendukung program kerja lembaga lain. Suatu lembaga bisa turut menyebarkan informasi lembaga lain atau bahkan bekerja sama dengan *influencer* media sosial demi memperluas penyebaran konten suatu lembaga.
- 4) Penanggulangan Resiko (*Risk Management*) Menggunakan media sosial sebagai perangkat aparatur pemerintahan tentunya bukan tanpa resiko. Salah satu risiko yang penting ditanggulangi adalah berita-berita bohong (*hoax*) sampai ujaran-ujaran kebencian.

Dalam menentukan tujuan yang hendak kita inginkan, kita dapat memilih empat jenis tujuan yang ada di atas. Namun, ketika kita belum mengetahui sasaran seperti apa yang kita inginkan, kita dapat mengikuti langkah berikut:

1. Perumusan masalah langkah ini pertama kali dilakukan untuk mengetahui masalah yang ada di lapangan.
2. Menyesuaikan dengan agenda lembaga Setelah menetapkan masalah dan prioritas, kita dapat menyesuaikannya dengan agenda lembaga yang sudah ada. Apakah masalah yang ada di lapangan tersebut sesuai dengan arah kelembagaan.
3. Menetapkan prioritas tujuan yang akan dirumuskan dan ditetapkan bisa diukur berdasarkan prioritas, penetapan tujuan juga didasarkan pada urgensi atau tingkat kepentingan. Misalnya saja kita dapat memulai suatu tujuan berdasarkan masalah di lapangan yang harus segera diselesaikan. Maka kita dapat menetapkan tujuan awalnya sebagai *problem solver*.
4. Adakan FGD (*Focus Group Discussion*) untuk merumuskan kesepakatan setelah mendapatkan rancangan objektif, maka kita dapat

mengadakan diskusi untuk mendapatkan masukan dari petinggi maupun rekan kerja lain. Diskusi ini juga bermanfaat untuk menyosialisasikan rencana kerja yang sedang disusun

Untuk memudahkan perencanaan aktivasi program media sosial lembaga, tim media sosial harus menentukan indikator keberhasilan program sejak awal. Indikator keberhasilan atau sering disebut dengan indikator kinerja utama (*key performance indicator*) ini dibuat untuk memudahkan pengukuran keberhasilan program media sosial lembaga berdasarkan tujuan yang telah disepakati bersama. Pada umumnya, media sosial memiliki indikator dasar yang dapat dijadikan rujukan atau penilaian kinerja bahwa kampanye media sosial yang dilakukan telah berjalan dengan baik.

Secara sederhana instrumen data yang disediakan masing-masing media sosial dan sering dijadikan pengukuran indikator penilaian kinerja adalah:

1. Engagement
2. Reach
3. Leads
4. Conversions

KPI atau *Key Performance Indicators* dapat diartikan sebagai ukuran atau indikator yang akan memberikan informasi sejauh mana kita telah berhasil mewujudkan sasaran strategis yang telah kita tetapkan. Dalam menyusun KPI kita harus sebaiknya menetapkan indikator kinerja yang jelas, spesifik dan terukur (*measurable*). KPI juga sebaiknya harus dinyatakan secara eksplisit dan rinci sehingga menjadi jelas apa yang diukur. Pada sisi lain, biaya untuk mengidentifikasi dan memonitor KPI sebaiknya tidak melebihi nilai yang akan diketahui dari pengukuran tersebut. Hindari pengukuran yang berlebihan yang tidak banyak memberi nilai tambah. Setelah kita merumuskan KPI untuk setiap sasaran strategis yang ada, maka tahapan berikutnya adalah menentukan angka target untuk setiap KPI. Demikianlah, misalkan untuk KPI jumlah penambahan follower di twitter sebanyak 100 akun, sementara untuk *share* misalkan angka targetnya adalah 20%, dst. Penetapan angka target ini sebaiknya mengikuti metode SMART atau singkatan dari:

Specific target harus bersifat spesifik, detail dan terfokus, Contoh: “Meningkatkan *follower* sebanyak 100 akun setiap bulan ”

Measurable target yang ditetapkan harus dapat diukur, Contoh: “Meningkatkan *follower* sebanyak 10%”

Achievable target yang telah ditetapkan merupakan hal yang realistis dan dapat dicapai (*achievable*) ada nilai atau hasil peningkatan. Untuk ini kita harus perhatikan sumber daya yang dimiliki, jangan memasang target tinggi tanpa ada referensi yang jelas. Misalnya saja peningkatan jumlah *follower* perbulannya adalah 50, maka target yang realistis adalah 50+20%, atau 60 *Follower* per bulan.

Relevant target yang dipilih merupakan aspek-aspek yang relevan dan berkaitan dengan tugas pokok.

Time waktu untuk mencapai target tersebut/*deadline*, Contoh: “... pada akhir kuartal 1 tahun anggaran 2019”

Audiens

Audiens (*people*) adalah masyarakat yang menjadi sasaran komunikasi dari konten yang akan dibuat untuk masing-masing media sosial. Penetapan audiens bukan berarti pembatasan penyebaran informasi terhadap kelompok tertentu, tapi lebih kepada penyesuaian pendekatan, seperti gaya bahasa yang akan dipakai dalam setiap konten. Artinya, dalam membuat konten media sosial, masing-masing lembaga harus memahami karakteristik pengguna media sosial itu sendiri, khususnya di Indonesia.

Melalui data APJII di atas, dapat dilihat bahwa pengguna internet di Indonesia didominasi oleh masyarakat berusia 19–34 tahun dan 35–54 tahun. Dari sini dapat disimpulkan bahwa meski media sosial sudah menjangkau hampir semua lapisan usia, kelompok pengguna media sosial yang paling besar adalah mereka yang akrab dengan sebutan generasi milenial. Generasi milenial adalah mereka yang lahir pada awal era '80-an hingga 2000 awal.

Oleh karena itu, lembaga perlu memahami karakteristik penggunaan media sosial bagi milenial sebelum membuat suatu program di media sosial. Karakteristik penggunaan internet generasi milenial:

1. Menghabiskan lebih dari 3 jam setiap harinya untuk mengakses internet
2. Lebih memilih internet daripada televisi
3. Memiliki setidaknya satu akun media sosial
4. Lebih menyukai konten visual seperti gambar atau video singkat
5. Cepat beradaptasi pada teknologi dan tren terbaru
6. Menggunakan media sosial sebagai mesin pencari
7. Lebih percaya pada konten yang dibuat oleh perorangan daripada informasi satu arah
8. Kurang menyukai konten dengan tulisan yang terlalu panjang
9. Senang berbagi di media sosial

Berangkat dari karakteristik tersebut, ada beberapa hal yang bisa dilakukan untuk setidaknya memenangkan perhatian kaum milenial yang merupakan pengguna terbanyak media sosial saat ini, yaitu:

1. Memperbanyak konten dengan tampilan visual yang menarik
2. Tulisan dalam konten sebisa mungkin dibuat sederhana dan sesingkat mungkin
3. Menggunakan kata kunci atau tagar (hashtag) khusus untuk memudahkan pencarian.
4. Memanfaatkan media sosial sebagai sarana penyebaran berita terkini lembaga secara rutin.
5. Pemimpin atau tokoh dalam lembaga sebaiknya juga aktif di media sosial.
6. Melakukan kolaborasi dengan influencers media sosial.

Strategi

Penyusunan strategi besar media sosial lembaga pemerintah berkaitan dengan menentukan cara pendekatan serta hubungan yang ingin dijalin antara lembaga dan masyarakat. Nantinya, masing-masing program atau konten yang dibuat tentu akan dibuat menggunakan strategi spesifik tersendiri. Strategi umum ini perlu dibuat sebagai acuan utama dalam

setiap konten atau program yang dibuat dalam media sosial suatu lembaga.

Hal pertama yang perlu dipertimbangkan dalam penyusunan strategi besar media sosial lembaga pemerintahan adalah menentukan pesan utama. Pesan utama jika dijelaskan secara sederhana adalah pesan utama yang ingin disampaikan dalam keseluruhan rangkaian kegiatan media sosial lembaga pemerintahan. Tujuannya adalah agar pesan yang disampaikan dapat dengan mudah diterima secara menyeluruh dan koheren baik secara logika maupun emosional oleh masyarakat atau dalam hal program media sosial akrab disebut dengan istilah warganet.

Pesan utama harus ditentukan di awal pelaksanaan program media sosial lembaga untuk menjaga kesinambungan pesan yang hendak disampaikan. Pesan utama yang dibuat untuk media sosial suatu lembaga merupakan hasil sinergi dari visi dan misi pemerintah secara umum dengan visi dan misi lembaga itu sendiri. Ada beberapa komponen yang perlu dimunculkan dalam penentuan pesan utama yang ingin disampaikan oleh lembaga pemerintahan dalam program media sosialnya, yaitu:

1. Karakter: Memanifestasikan citra lembaga pemerintahan ke dalam suatu karakter.
2. Tujuan Utama: Tujuan utama yang ingin dicapai oleh lembaga pemerintahan
3. Motif Utama: Dorongan utama lembaga pemerintahan dalam mencapai tujuan.
4. Cerita Utama: Memberikan gambaran perjuangan yang sedang ditempuh termasuk di dalamnya tantangan apa saja yang dihadapi oleh lembaga dalam meraih tujuannya.
5. Rincian: Menyertakan detail-detail tertentu agar pesan utama dapat tersampaikan secara utuh dan semakin mudah dipahami.

Teknologi

Penyusunan program media sosial tentunya tak akan lengkap jika tidak disertai dengan penentuan teknologi yang digunakan. Penentuan teknologi terbagi menjadi dua, perangkat keras (*hardware*) dan perangkat lunak (*software*).

- Perangkat keras berkaitan dengan perangkat yang akan digunakan untuk membuat konten serta mengakses aplikasi media sosial. Dalam hal ini dapat berupa komputer serta *smartphone*.
- Perangkat lunak berkaitan dengan *platform* serta aplikasi media sosial yang akan digunakan oleh setiap lembaga. Sebagaimana yang telah dibahas sebelumnya, saat ini ada banyak variasi platform media sosial yang tersebar di Internet. Namun, dalam buku ini kita akan fokus membahas empat jenis media sosial yang paling banyak digunakan oleh masyarakat Indonesia.

Pengelolaan Sosial media MPR RI yang efektif

Setidaknya ada tiga proses dasar yang harus dilalui saat bermedsos, yakni¹⁴:

1. Menetapkan *platform* yang akan dipakai berdasarkan misi dan visi program pemerintah yang telah ditetapkan.

Pilihan *platform* media sosial sangat beragam, terdapat berbagai macam pilihan yang masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing. Tidak ada satupun *platform* yang cocok untuk semua orang. Seperti *facebook* yang tampilan dan isinya bersifat ringan dan menjadi penghubung antar teman yang lama tidak bertemu, keluarga atau disamakan berdasarkan hobi. Lalu *platform pinterest* yang lebih “*girly*” yang mengutamakan tampilan foto. Lalu *instagram* yang lebih cocok untuk tampilan foto foto yang menarik. Lalu *twitter* yang cocok untuk hal yang lebih serius atau perdebatan yang panjang.

Aplikasi tersebut mungkin tidak hanya sejenis, tetapi bisa dua atau tiga, bisa juga gabungan dari beberapa aplikasi. Hasil yang memuaskan tentu saja tidak bisa dicapai dengan instan. Dengan melakukan berbagai “uji coba”, ditambah dengan pengalaman di lapangan, maka suatu saat akan dapat tercapai hasil yang diinginkan. Jika strategi *platform* medsos telah tercipta, maka pada gilirannya hal ini dapat menimbulkan dan memelihara branding lembaga.

14 Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, *Panduan Optimalisasi Media Sosial Untuk Kementerian perdagangan RI*, (Jakarta: Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, 2014) hlm 93-hlm 125.

Perhatikan kelemahan dan kelebihan tiap-tiap jenis aplikasi medsos yang akan digunakan. Ini akan mempermudah pelaku medsos untuk menyebarkan konten. *Facebook, Twitter, YouTube, Instagram* dan *Pinterest* adalah beberapa jenis medsos yang memang populer di masyarakat. Tetapi sesungguhnya mereka hanya menarik jenis pengguna tertentu. Oleh sebab itu, konten yang dibuat untuk tiap media harus berbeda pula.

Dengan makin banyaknya program dan aplikasi medsos, tak pelak, sebagian pelaku dan pakar medsos menganggap mereka sebenarnya berada dalam medan perang informasi sosial. Sebab itu, umumnya mereka menetapkan hal-hal prinsip yang sebaiknya diterapkan untuk menjaga integritas, branding, termasuk wibawa lembaga dalam arena perang itu. Hal itu antara lain menyangkut: jalankan *best practices* pada tiap-tiap jenis aplikasi medsos, konsistensi branding, hingga penataan profil jati diri pada masing-masing aplikasi.

Beberapa jenis aplikasi memang sulit dibedakan fungsinya secara khusus karena memberikan layanan yang hampir sama. Tetapi secara umum pedoman berikut dapat diperhatikan:

- Gunakan gambar, grafis, foto atau video yang simpel saja di *Instagram*.
- Jika memilih *Pinterest*, boleh saja menggunakan foto atau grafis yang memiliki interpretasi beragam, penuh makna, *eye catching* dan menarik. Misalnya gambar beberapa dampak keberhasilan perdagangan pemerintah, perundingan-perundingan dagang yang alot, dan sebagainya.
- Gunakan gambar atau foto besar yang menarik di *Facebook*. Gambar atau foto itu dapat saja berupa poster atau kegiatan perdagangan yang unik dan menarik.
- Jika menggunakan *Twitter*, usahakan memposting pesan yang tidak mendesak sehingga pembaca memiliki waktu untuk mendalaminya.
- Jika memungkinkan gunakan beberapa jenis medsos secara terpadu. Misalnya pemerintah akan mencanangkan peraturan baru tentang perdagangan sektor tertentu dalam suatu acara seminar yang akan disiarkan langsung oleh televisi. Sebelum acara itu dimulai, pelaku

medsos dapat menyebarkan informasi melalui *Twitter* dan *Facebook*. Pada masing-masing jenis medsos itu dapat ditampilkan link dan gambar suasana diskusi. Boleh juga ditampilkan link bahan-bahan materi diskusi untuk dipelajari masyarakat sebelum seminar.

- Mohon diperhatikan juga, semakin gampang dan relevan konten yang disampaikan, begitu juga desain yang diterapkan, maka para *followers* atau pemerhati yang ada akan semakin terlibat dan terikat.

Membuat medsos yang manusiawi banyak disarankan para ahli. Alasannya tak lain karena objek sasarannya adalah manusia. Kini memang banyak tawaran aplikasi otomatis yang dapat menjalankan program medsos. Mereka mampu menyebarkan, menggandakan atau kembali mendistribusikan pesan yang ada. Memang terlihat efektif, tetapi ada kelemahannya. Pesan yang mereka sampaikan akan sangat hambar karena berasal dari mesin. Tentu saja, jika pesan tersebut berisi suatu ajakan atau himbuan, maka peluang tidak berhasil bakal terjadi. Selain itu, hubungan antarpersonal dengan masyarakat juga perlu dipelihara dan diperdalam dengan beragam cara.

2. Menaksir dampak risiko yang timbul.

Dalam social media memang terdapat prinsip *freedom of speech*. Namun prinsip tersebut juga diikuti dengan *freedom to respond*. Setiap aktifitas di sosial media tidak jarang menimbulkan beragam pendapat dan tak jarang berujung menjadi suatu kontroversi di masyarakat.

Sejauh ini, masyarakat bereaksi negatif terhadap segala bentuk sensor, dan ujung-ujungnya malah menciptakan masalah yang makin besar. Jika hal itu terjadi, misi dan visi medsos akan terganggu, hingga pada akhirnya dapat berakibat gerakan kontraproduktif terhadap regulasi dan peraturan pemerintah sendiri. Selain itu, konten yang dapat dikategorikan sebagai kritik membangun haruslah dipertahankan. Alasannya, menanamkan rasa “aman” dan “dihargai” pada pembaca atau masyarakat bahwa kritik mereka akan tetap ditampilkan dan masuk dalam wacana diskusi di medsos adalah penting.

Risiko-risiko negatif itu dapat dimitigasi dengan proses moderasi. Memang sangat menyenangkan jika tiap-tiap tanggapan atau komentar

pada posting tim medsos berjalan positif dan lancar. Tetapi bisa saja kondisi tiba-tiba memburuk, bahkan mengancam keberadaan prestise atau brand lembaga. Maka tim medsos hendaklah rajin memantau dan berinteraksi dengan beragam komen (komentar, ed) yang muncul. Pekerjaan ini memang kadangkadang terasa melelahkan, namun tetap harus dilakukan.

Tim medsos dapat melakukan pra-moderasi di mana konten bisa lebih dulu ditangani sebelum diterbitkan, serta postmoderasi di mana konten ditangani setelah tampil di media sosial. Namun mohon diperhatikan juga jika terjadi perubahan-perubahan oleh pengelola aplikasi yang bersangkutan.

Masing-masing social media memiliki pola moderasinya masing-masing diantaranya adalah:

- *Youtube*

Proses moderasi sebelum dan sesudah konten diposting masih dapat dan relatif mudah dilakukan. Konten yang berasal dari pengguna umumnya dihimpun dulu dalam inbox khusus sebelum disiarkan. Jadi konten tersebut dapat lebih dulu dimoderasi. Begitu juga dengan seluruh komen yang ada, dapat dilakukan pramoderasi. Ini termasuk seluruh komen pada video, kanal, maupun bagian lainnya. Komen-komen ini bahkan bisa dimatikan atau dihidupkan dan bisa juga ditujukan hanya untuk kelompok tertentu saja.

- *Twitter*

Dapat memblokir seorang pengguna, sehingga menghentikan mentions mereka tampil dalam *timeline* situs. Selain itu, Anda juga dapat menghapus *tweet* Anda atau membuatnya khusus ditujukan untuk anggota saja (*private*).

- *Instagram*

Dapat membuat *profile* secara tertutup (*private*). Dapat menonaktifkan kolom komentar dan memblokir pengguna lain, sehingga menghentikan komen dan akses mereka ke akun instagram yang memblokir.

- *Facebook*

Facebook kini menyediakan halaman admin untuk pemilik akun sehingga dapat menyetel daftar blokir (*blocklist*) yang akan mencari kata-kata tak pantas agar tidak tampil di *wall* atau komentar. Pemilik akun dapat mengatur fitur ini pada tab *manage permissions* di halaman admin.

Sebagai akun publik, sebaiknya memang dalam mengoptimalkan akun sosial media MPR. Seluruh akun sosial media dibuat terbuka (*public*). Namun non-aktif kolom komentar dapat dilakukan terhadap isu-isu yang sensitif.

3. Pelaksanaan distribusi medsos.

Konten yang memiliki nilai *share* tinggi, bakal menciptakan efek bola salju yang terus membesar. Akibatnya, nilai *brand* dan lembaga juga makin meninggi dan dikenal luas. Para pengguna atau masyarakat sering memilih konten yang tidak mempromosikan sesuatu dan yang bersifat personal. Sebab itulah, pelaku medsos hendaknya memilih dan mencari konten yang inspiratif, tak sekadar memaparkan suatu produk kebijakan belaka. Suatu konten medsos yang kaya haruslah memiliki tingkat keluwesan yang tinggi, memikat, sekaligus memiliki nilai untuk dibagi. Selain itu, perlu dipikirkan pula untuk melengkapi konten *tweet* yang ada dengan foto atau gambar. *Tweet* bergambar atau foto kini banyak digemari para pengguna *Twitter* karena lebih menarik perhatian ketimbang yang konvensional. Maka penting bagi tim medsos untuk memikirkan gambar atau foto yang cocok untuk disebar bersama produk-produk kebijakan pemerintah. Apalagi, penggunaan gambar dan foto pada *Twitter* telah semakin luas. Pelanggan *Twitter* kini dapat melihat posting dan pesan bergambar mereka pada halaman *timelines*. Bahkan menurut survei yang ada, pesan *tweet* yang memiliki gambar atau foto mampu menggaet jumlah klik 18% lebih banyak. Maklum saja, adalah sifat manusia lebih tertarik pada gambar ketimbang tulisan atau suara. Menurut survei lainnya, banyak aplikasi medsos bergambar lebih cepat pertumbuhannya.

Berikut ini 7 langkah strategi meningkatkan hubungan dan keterlibatan dengan para *followers*:

1. Gunakanlah foto-foto dan gambar. Menurut suatu survei, foto pada *Facebook* mampu menarik perhatian pembaca sekitar 93% dibanding *posting* yang tidak memiliki foto. Suatu infografis atau gambar juga turut berpengaruh terhadap menarik atau tidaknya konten di *Facebook*.
2. Jaga agar tiap *posting* Anda singkat dan padat. Sudah banyak telaah yang mengupas masalah bagaimana dan seberapa panjang *posting* yang ideal. Pada umumnya, berbagai telaah itu menyebutkan semakin panjang pesan dan konten yang dipajang, makin sedikit keterlibatan pembaca di dalamnya. *Posting* yang ideal, menurut sejumlah pakar medsos, setidaknya jangan lebih dari 1.000 karakter atau huruf.
3. Ciptakan dialog dua arah. Selalu ciptakan komunikasi pada halaman medsos Anda. Tanyakan kepada para *followers* atau pembaca, bagaimana tanggapan mereka? Apa yang mereka pikirkan? Apa yang menjadi usulan dan gagasan mereka? Begitu juga ketika ada seorang pembaca mengklik *like* pada halaman Anda. Ucapkan penghargaan atau sekadar terima kasih. Ini akan menciptakan hubungan yang lebih dalam dan memperluas keterlibatan pembaca. Kondisi ini membuat mereka merasa lebih dihargai pendapat maupun keberadaanya.
4. Jadilah sumber informasi. Jika menemukan suatu informasi—apalagi yang sesuai dengan misi dan kebijakan perdagangan—tidak ada salahnya untuk membagi informasi itu pada *followers* atau pembaca *Facebook*. Jika menarik, mereka juga akan membaginya pada orang lain. Tentu saja, *link Facebook* Anda juga turut tersebar bersama *postingan* mereka. Pada gilirannya, mereka tak segan-segan selalu menyebarkan pesan Anda.
5. Pilih waktu yang tepat. Coba adakan uji coba kecil-kecilan: kapankah waktu yang tepat untuk mem-*posting* pesan di *Facebook*? Apakah itu terjadi sepanjang waktu? Atau pada malam dan siang hari? Anda dapat juga menggunakan sejumlah aplikasi gratis yang dapat digunakan untuk hal ini. Periode waktu itu sangat berguna untuk mengetahui kapan *followers* Anda paling banyak menggunakan *Facebook*. Ini akan membuat pesan Anda akan semakin efektif.

6. Gunakan isi pesan yang beragam. Jangan takut mem-posting suatu “konten yang tak resmi” yang tidak berasal dari sumber pemerintah. Jika konten tersebut ada kaitan tak langsung maupun langsung, tak ada salahnya menyebar informasi itu. Tentu saja sepanjang informasi itu tidak menyalahi aturan dan mendukung kebijakan lembaga. Anda dapat saja membuat suatu kriteria yang disepakati bersama soal konten tak resmi ini. Konten jenis ini justru akan memperluas jangkauan medsos Anda.
7. Jaga situs Anda agar tetap manusiawi. Seperti diutarakan pada ketentuan sebelumnya, usahakan agar tiap pesan Anda lebih luwes tidak terkesan asal *posting*. Begitu juga dengan tanggapan yang ada, hendaknya dijawab, meski sekadar ucapan terima kasih. Selain itu, usahakan juga akun *Facebook* Anda secara keseluruhan lebih dinamis. Harap diingat, karena beragamnya latar belakang *followers*, dinamika *posting* juga harus disesuaikan.

C. Penutup

Dari pembahasan tersebut dapat disimpulkan bahwa peranan sosial media saat ini sangatlah penting dalam kehidupan masyarakat. MPR RI sebagai lembaga negara memiliki kewajiban untuk mengoptimalkan pemanfaatan sosial media MPR RI sebagai sarana dalam menyampaikan informasi kepada masyarakat dan sarana edukasi bagi masyarakat, dan harus menjadi sarana partisipasi bagi masyarakat dalam pelaksanaan tugas MPR RI. Sehingga perlu dilakukan suatu optimalisasi sosial media MPR RI dan memungkinkan untuk dilakukannya suatu kolaborasi dengan akun sosial media pimpinan MPR RI.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Golose, Petrus Reinhard Golose. *Invasi Terorisme ke Cyberspace*. Jakarta: Yayasan Pengembangan Kajian Ilmu Kepolisian. 2015.

Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia. *Memaksimalkan Penggunaan Media Sosial dalam Lembaga*

Pemerintahan. Jakarta: Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia, 2018

Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, Panduan Optimalisasi Media Sosial Untuk Kementerian perdagangan RI. Jakarta: Kementerian Perdagangan Republik Indonesia. 2014

Macnamara, Jim. Media mana yang menentukan pemberitaan? Media massa atau/dan media sosial?, iSentia, 2014.

Jurnal

Benedicta Dian Ariska Candra Sari, Media Literasi Dalam Kontra Propaganda Radikalisme dan terorisme Melalui Media Internet, (Jurnal Prodi Perang Asimetris April 2017 Volume 3 Nomor 3)

Artikel/internet

Adrinus Bareng dan Yosef Molo, Tantangan Media Sosial, kompasiana <https://www.kompasiana.com/adrianus36379/5c8f21ac95760e7cd81dcbe2/tantangan-media-sosial-sebagai-medsos-new-media?page=all>, diakses pada 20 November 2019

Kominfo.(2017). Selama 2016,300 Akun Medsos Penyebar Hoax Diblokir Polisi, dari http://kominfo.go.id/content/detail/8640/selama2016-300-akun-medsos-penyebar-hoaxdiblokir-polisi/0/sorotan_media, diakses 21 November 2019.

Senopati Pamungkas, Media Sosial dan Radikalisme, 10 Juni 2019, <https://www.kompasiana.com/senopatipamungkas99/5cfd97133ba7f71c31722793/media-sosial-dan-radikalisme?page=4>, diakses pada 20 November 2019.

Tony Firman, Betapa Strategisnya Internet bagi teroris, 14 September 2017 <https://tirto.id/betapa-strategisnya-internet-bagi-para-teroris-cwz1>, diakses pada 20 November 2019