BAB III

PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA

A. Penyajian Data

1. Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR RI

Masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono 2004- 2014, tradisi Sidang Tahunan ditiadakan dan MPR hanya bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun. Peran MPR pun dalam penyelenggaraan fungsi kelembagaan negara lebih tercermin pada pelaksanaan tugas Pimpinan MPR sebagaimana diatur dalam UU Nomor 27 tahun 2009, khususnya dalam Pasal 15 ayat (1) huruf e "mengoordinasikan anggota MPR untuk memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Selanjutnya, berdasarkan ketentuan Pasal 15 ayat (1) huruf g undang-undang ini dan Pasal 22 ayat (1) huruf g Peraturan Tata Tertib MPR, Pimpinan MPR menetapkan arah, kebijakan umum, program, dan anggaran MPR. Kebijakan umum dan program MPR diterjemahkan dalam bentuk komitmen Pimpinan MPR untuk melaksanakan sosialisasi 4 (empat) pilar, yaitu Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan nilai-nilai Bhinneka Tunggal Ika.

Kepemimpinan Presiden Joko Widodo-Yusuf Kalla saat ini, peran MPR mengalami peningkatan dengan dihidupkannya kembali tradisi Sidang Tahunan MPR, meski hanya sebatas mendengarkan. Mestinya, MPR perlu membahas

laporan tahunan yang disampaikan Lembaga-lembaga Tinggi Negara, yang kemudian dapat dijadikan dasar untuk melakukan perbaikan dan peningkatan kinerja Lembaga-lembaga Tinggi Negara pada satu tahun kedepan. Terhadap laporan Lembaga-lembaga Tinggi Negara tersebut MPR menyampaikan rekomendasi, sebagaimana tercantum dalam konsideran "menimbang" huruf c, Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2000.

Data yang penulis peroleh, Sidang Tahunan MPR kali pertama dilaksanakan tahun 2000 s/d 2003 , sempat ada kevakuman Sidang Tahunan dari tahun 2004 s/d 2014. Kemudian dilaksanakan kembali pada tahun 2015, 2016, 2017 dan yang terbaru pada tanggal 16 Agustus 2018 yang setiap tahunnya dilaksanakan di Gedung Nusantara di Komplek Gedung MPR/DPR/DPD RI, Jakarta.

Agenda Sidang Tahunan dimulai pukul 09.00 WIB. Meski demikian para petugas sudah mempersiapkan diri satu jam sebelumnya. Diuraikan pada Pukul 09.00 seluruh peserta sidang, undangan, dan semua yang berada di Gedung Nusantara menyanyikan lagu Indonesia Raya. Tiga menit kemudian, 09.03 mengheningkan cipta. Setelah itu, pukul 09.07, Ketua MPR membuka Sidang Tahunan MPR Tahun 2018. Tepat 09.22, Presiden melakukan Pidato Kenegaraan. Setelah Presiden selesai melakukan Pidato Kenegaraan, tepat pukul 10.05, dilakukan doa oleh petugas yang ditugaskan adapun pada tahun 2018 yang membaca doa adalah Imam Besar Masjid Istiqlal. Lima menit setelah doa, 10.10, Ketua MPR menutup sidang tahunan. Dan setelah itu, 10.20, menyanyikan lagu Indonesia Raya. Waktu prosesi sidang tahunan itu, satu jam lebih 20 menit,

Dalam pidatonya Presiden RI melaporkan laporan kinerja lembaga negara secara ringkas, Agar seluruh rakyat Indonesia bisa mengetahui apa saja yang dikerjakan oleh lembaga-lembaga negara untuk menghadirkan semangat keterbukaan dan akuntabilitas yang bertujuan meningkatkan kepercayaan dan dukungan rakyat kepada lembaga-lembaga negara dalam pelaksanaan tugasnya masing-masing sesuai amanat konstitusi.

2. Kedudukan, Tugas dan Wewenang MPR RI

Amandemen UUD 1945, pernyataan politik yang semula berbunyi "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR" (Pasal 1 ayat (2) UUD 1945) berubah menjadi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dijalankan berdasarkan UUD" (Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945). Kedaulatan rakyat mempunyai paradigma yang sama dengan demokrasi yang berarti kemauan politik rakyatlah yang menjadi parameter untuk menilai dan menentukan jalannya pemerintahan. Pada perubahan ketiga UUD 1945 mengenai MPR (Pasal 3) diputuskan ada perubahan terhadap bunyi ayat (1), ayat (4). Adapun ayat (2) yang terdiri dari dua altenatif di putuskan pada perubahan keempat (Tahun 2002) yakni tidak perlu ayat (3) hasil perubahan ketiga yang semula ayat (1), ayat (3) dan ayat (4) diubah menjadi ayat (1), (2), dan (3) pada perubahan keempat (Tahun 2002).

Gagasan terhadap perubahan UUD 1945 muncul bersamaan dengan gerakan reformasi di segala bidang yang menentang rezim pemerintahan Suharto yang dianggap telah menyimpang dari substansi isi UUD 1945 melalui penafsiran sepihak penguasa. Dari alasan inilah agar isi UUD 1945 tidak menimbulkan

penafsiran yang dapat digunakan oleh penguasa untuk melanggengkan kekuasaan seperti masa pemerintahan Suharto, maka pembenahan terhadap isi UUD 1945 perlu dilakukan. Inilah yang menjadi salah satu agenda reformasi yaitu melakukan perubahan terhadap UUD 1945 dengan salah satu latar belakang perubahannya adalah meninjau kembali tentang kekuasaan tertinggi di tangan MPR.

Dampak reformasi telah dirasakan terhadap kedudukan lembaga MPR, dan bahkan ada yang menyatakan sebagai salah satu lompatan besar perubahan UUD 1945 yaitu restrukturisasi MPR untuk ’memulihkan’ kedaulatan rakyat dengan mengubah Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, dari kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR menjadi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.

Perubahan UUD 1945, MPR tetap dipertahankan keberadaannya dan diposisikan sebagai lembaga negara, namun kedudukannya bukan lagi sebagai lembaga tertinggi (supreme body) tetapi sebagai lembaga negara yang sejajar posisinya dengan lembaga-lembaga negara yang lain. Predikat MPR yang selama ini berposisi sebagai lembaga tertinggi negara telah dihapuskan (*die gezamte staatgewalt liegi allein bei der Majelis*). MPR tidak lagi diposisikan sebagai lembaga penjelmaan kedaulatan rakyat, hal ini dikarenakan pengalaman sejarah selama Orde Baru lembaga MPR telah terkooptasi kekuasaan eksekutif Suharto yang amat kuat yang menjadikan MPR hanyalah sebagai ’pengemban stempel’ penguasa dengan berlindung pada hasil pemilihan umum yang secara rutin setiap 5 tahun sekali telah dilaksanakan dengan bebas, umum dan rahasia. Dari pengalaman sejarah pemerintahan Orde Baru itulah reposisi MPR perlu dilakukan.

Perubahan mendasar dari MPR yang semula sebagai lembaga yang menjalankan kedaulatan rakyat menjadi lembaga yang oleh sementara pihak disebut sebagai sebatas sidang gabungan (*joint session*) antara anggota DPR dan anggota DPD. Yang perlu mendapat catatan terhadap posisi MPR setelah perubahan UUD 1945 adalah bahwa kewenangan MPR menjadi dipersempit, maksudnya MPR hanyalah memiliki satu kewenangan rutin yaitu melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum , selebihnya merupakan kewenangan insidental MPR, seperti memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 3 ayat (3) UUD 1945 Perubahan), mengubah dan menetapkan UndangUndang Dasar (Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 Perubahan) serta kewenangan insidental lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 Perubahan.

Reposisi MPR setelah perubahan UUD 1945, MPR sendiri memiliki kedudukan yang tidak jelas apakah sebagai *permanen body* (lembaga tetap) ataukah sebagai *joint session* (lembaga gabungan). Dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 (Perubahan) dinyatakan bahwa MPR terdiri atas aggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 ini memposisikan bahwa MPR merupakan gabungan anggota DPR dan anggota DPD (*joint session*) bukan gabungan lembaga DPR dan lembaga DPD (bukan terdiri dari dua kamar atau bukan bikameral). Namun menjadi tidak jelas lagi jika merupakan gabungan anggota DPR dan anggota DPD yang berarti memiliki kewenangan gabungan dari kewenangan anggota DPR ditambah dengan kewenangan anggota DPD dan itulah

yang seharusnya menjadi kewenangan MPR, tetapi dalam ketentuan Pasal 3 UUD 1945 (Perubahan) diuraikan bahwa kewenangan MPR bukanlah gabungan dari kewenangan anggota DPR dan kewenangan anggota DPD. Jadi merupakan kewenangan tersendiri sebagai lembaga tetap/*permanen body*. Oleh karenanya posisi MPR tidaklah sepenuhnya dapat dikatakan sebagai joint session maupun sebagai *permanen body*. Inilah posisi MPR dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 Perubahan,. MPR bukanlah lembaga yang berfungsi meminta pertanggungjawaban atas kerja Presiden, karena Presiden bukanlah mandataris MPR.

Perubahan mengenai wewenang MPR tersebut dengan rumusan sebagai berikut. Pasal 3 rumusan lama: "MPR menetapkan UUD dan garis-garis besar dari pada haluan negara." Diubah menjadi pasal 3 ayat (1) yang berbunyi: "MPR melantik Presiden dan/atau wakil Presiden." Ayat (3): "MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD."

Perubahan demikian itu, membuat MPR RI tidak lagi menetapkan garis-garis besar dari pada haluan negara, baik yang berbentuk GBHN maupun peraturan perundang-undangan, serta memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini berkaitan dengan perubahan UUD 1945 yang menganut sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden langsung oleh rakyat, dimana mereka memiliki program-program yang ditawarkan langsung kepada rakyat.

Wewenang yang dimiliki oleh MPR di atas masih ditambah lagi berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 tentang pengisian lowongan Presiden dan Wakil Presiden secara bersama-sama atau Wakil Presiden berhalangan tetap. Walaupun telah terjadi perubahan wewenang MPR, peran MPR tetap penting sebagai katup pengaman pada saat genting dalam penyelenggaraan negara, seperti dalam pristiwa *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden, Pergantian Presiden dan/atau Wakil Presiden dan pada saat penting untuk melakukan perubahan UUD.[1]

Melalui perubahan UUD 1945, Status MPR diubah dari organ atau alat kelengkapan negara yang dianggap lembaga tertinggi menjadi sejajar dengan alat kelengkapan negara lainnya. MPR bukan lagi satu-satunya yang menyelanggarakan sepenuhnya kedaulatan rakyat. Wewenang MPR pun diubah. Selain itu perubahan mendasar lainnya sehubungan dengan kewenangan MPR ialah bahwa MPR tidak berwenang lagi memilih Presiden dan Wakil Presiden, akan tetapi rakyatlah yang secara langsung memilih Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 6 A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi: "Presiden dan Wakil Presiden di pilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat." Hal ini adalah konsekuensi perubahan Pasal 1 ayat (2): "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan menurut UUD." Atau yang sering kita dengar dengan istilah "demokrasi" dan nomokrasi".

[1] Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, *Panduan Memasyarakatkan UUD 1945*, Sekretaris Jenderal, Jakarta, 2003. hlm. 152.

Secara lebih rinci lagi kewenangan MPR diatur di dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 2 tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPRD, DPD sebagai berikut :

"MPR berwenang:

a. Mengubah dan menetapkan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
b. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum;
c. Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Preseiden dan /atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, ataupun perbuatan tercela dan/atau bahwa Preseiden dan /atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Preseiden 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 usulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya;
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 potitik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Adapun tugas dari MPR RI adalah :

a. Memasyarakatkan ketetapan MPR ;
b. Memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika ;
c. Megkaji 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.

3. Dasar Hukum Penyelenggaraan Sidang Tahunan MPR RI

Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) mempunyai dasar penyelenggaraan yaitu di Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 01 Tahun 2014 pada Pasal 155 :

> (1) Untuk menjaga dan memperkokoh kedaulatan rakyat, MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka mendengarkan laporan kinerja lembaga negara kepada publik tentang pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
> (2) Lembaga negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi MPR, DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Komisi Yudisial.

(3) Sidang tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setiap tanggal 14 (empat belas) Agustus sampai dengan tanggal 16 (enam belas) Agustus, yang diawali oleh penyampaian laporan kinerja MPR dan ditutup oleh laporan kinerja Presiden.
(4) Pidato Presiden dalam rangka laporan kinerja pada tanggal 16 (enam belas) Agustus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) sekaligus merupakan pidato kenegaraan Presiden dalam rangka hari ulang tahun kemerdekaan Republik Indonesia.

B. Analisis Data

1. Analisis Berdasarkan Kedudukan,Tugas dan Wewenang MPR RI

Amandemen UUD NRI 1945 menjadi hal yang mendasari reposisi lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) yang sebelumnya menjadi lembaga tinggi negara setelah amandemen UUD NRI 1945 hanya menjadi lembaga negara sejajar dengan lembaga negara lain. Gagasan meniadakan 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 bertanggung jawab kepada rakyat[2].

Adanya perubahan UUD 1945 dengan ditetapkan pasal 5 ayat (1) dan pasal 20 ayat (1) melalui Perubahan kedua UUD 1945 resmi menganut pemisahan

[2] Bagir Manan, *DPR, DPD, dan . . .Op.Cit*., hlm 74.

kekuasaan (*separation of power*) dengan mengembangkan mekanisme hubungan *check's and balances* yang lebih fungsional[3].

Penulis menganalisis bahwa jika dikaitkan dengan pelaksanaan sidang tahunan MPR RI setelah terjadinya perubahan kedudukan MPR RI pasca amandemen UUD NRI 1945, dimana dalam agendanya MPR RI meminta laporan kinerja lembaga negara lain maka terjadinya kerancuan dalam mekanisme tersebut jika tidak didasari oleh dasar hukum yang kuat tentang pelaksanaan sidang tahunan tersebut.

Amandemen keempat UUD 1945 disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002, Muncul Undang-undang Nomor 23 tahun 2002 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD Kemudian diganti dengan UndangUndang Nomor 27 Tahun 2009, kemudian di revisi menjadi Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 lalu kemudian di revisi kembali menjadi Undang-Undang Nomor 02 tahun 2018 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dalam Undang-Undang tersebut telah diatur mengenai tugas dan wewenang MPR.

Secara subtantif penulis menganalisis dari tugas dan wewenang MPR RI yang telah di amanatkan dalam Undang-Undang Nomor 02 Tahun 2018 tersebut tidak ada satupun point dari pasal 4 dan 5 Undang-Undang tersebut yang mendasari bahwa MPR RI berwenang dan bertugas melaksanakan sidang tahunan dalam rangka laporan kinerja lembaga negara.

[3] Jimly Asshiddiqie. *Reformasi Hukum dan . . . Op.Cit.*, hlm. 6.

Dilihat dari kedudukan,tugas dan wewenang MPR RI yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945 maupun Undang-Undang, pelaksanaan sidang tahunan MPR RI yang telah dilaksanakan tidak memiliki sandaran kuat secara yuridis jika dilihat dari aspek tersebut.

2. Analisis Berdasarkan Dasar Hukum Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR RI

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) sejatinya memiliki produk hukum yaitu Ketetapan MPR. Ketetapan MPR mulai dikenal sejak sidangsidang MPRS tahun 1960.[4] Keberadaan Ketetapan MPR didasarkan pada dua hal:[5]

a. Ketentuan-ketentuan yang tersirat dalam UUD 1945.[6]
b. Praktik ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan. Praktik atau kebiasaan ketatanegaraan merupakan salah satu sumber Hukum Tata Negara.dan terdapat pada setlap negara.

Kenyataannya, Tap MPR(S) memiliki peranan yang penting dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Terbukti, Tap. MPR telah mengatur berbagai masalah penting, termasuk didalamnya mengatur materi muatan

[4] " Sebelum terbentuk MPR sebagai hasil Pemiiihan Umum, disebutTap. MPRS.

[5] Bagir Manan, op.cit, him. 32. Peihatikan juga R. Sri Soemantri M., Ketetapan MPR(S) sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara (Bandung: Remaja Karya, 1988), him. 30-31.

[6] MPR menurut UUD 1945 mempunyai berbagai wewenang untuk melakukan tindakan ataumembuat keputusan hukum seperti menetapkan GBHN, memilih dan mengangkat Presiden danWakii Presiden, serta mengubahUUD 1945. Keputusan-keputusan hukum ini harusdiberi bentuk hukum tertentu. Keputusan MPR diberi nama ketetapan didasarkan padabunyi Pasal3 UUD 1945: "MPR menetapkan Undang-Undang Dasar danGaris-Garis Besardaripada Haluan Negara". Karena "menetapkan", maka Dentuknya diberi nama Ketetapan

konstltusi.[7] Semenjak 1960 sampai dengan Sidang Umum Tahunan {SUT) MPR 2002, MPR telah mengeluarkan KetetapanKetetapan I\/1PR{S) sebanyak 139 Ketetapan MPR(S).

Banyaknya Ketetapan MPR tersebut tidak terlepas dari luasnya wewenang yang dimiliki oleh MPR sebelum amandemen UUD 1945. Wewenang tersebut bersumber dari Pasal 1 ayat (2), Pasal 3, Pasal 6 (2) UUD 1945, dan Penjelasan Umum UUD 1945 tentang Kedaulatan Rakyat. Berdasarkan ketentuan tersebut, MPR berwenang untuk mengeluarkan Ketetapan sebagal berikut;[8]

a. Ketetapan yang bersifat mengatur sekaligus perlntati kepada Presiden;

b. Ketetapan yang bersifat *beschikking*; dan

c. Ketetapan yang mengatur ke dalam (interne regeiingen);

Perkembangannya, kewenangan MPR untuk mengeluarkan Tap. tersebut meluas, dan meliputi juga: (a) Ketetapan yang bersifat deklaratoir; (b)Ketetapan yang bersifat rekomendasi; dan (c) Ketetapan yang bersifat perundang-undangan yang berlaku mengikat umum.

Ketetapan-Ketetapan tersebut tidak seluruhnya memenuhI syarat sebagai peraturan perundang-undangan. Ada Ketetapan MPR yang berupa peraturan

[7] Sebagai contoh adalahTap. No. I\//MPR/1983 tentang Rerendum. Tap. ini telahdicabut dengan Tap. No.VIII/MPR/1998

[8] Jimly Asshiddlqie et., a!., Laporan Penelitian Tinjauan Materi dan status Hukum Ketetapan Majells Permusyawaratan Rakyat (MPRS)dan Majelis Permusyawaratan Rakyat(MPR) Republik Indonesia Tahun 1960-2002, Kerjasama Setjen MPR-RI dengan Universitas Indonesia, Jakarta. 2003, him. 8.

perundang-undangan dan ada yang berupa keputusan konkrit dan individual.[9] Untuk meniadakan kerancuan, perlu diadakan pembaharuan mengenai pengertian Ketetapan MPR (mengikat ke luar dan kedalam) dan Keputusan MPR (mengikat ke dalam).

Sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan, Ketetapan MPR semestinya dibatasi pada pengertian aturan tingkah laku yang bersifat abstrak danmengikat (secara) umum.[10] Tap. No. lll/MPR/2000 memberi pengertian Ketetapan MPR sebagai putusan MPR sebagai pengemban kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sldang MPR. Rumusan yang tidak spesifik inilah yang menyebabkan adanya kerancuan antara Ketetapan MPR yang merupakan peraturan perundang-undangan dan Ketetapan MPR yang bersifat penetapan (beschikking).

Pada era reformasi, paska perubahan I, II, III, dan IV UUD Negara RI 1945 terjadi perubahan yang signifikan terhadap kelembagaan MPR. MPR terdiri dari dua kamar (bikameral), yaitu Dewan Perwakilan Rakyatdan Dewan Perwakilan Daerah. Wewenang MPR selanjutnya ber sumber padaPasal3 ayat(1), (2) dan (3) serta Pasal 8 ayat(2) dan (3) UUD 1945.

Melalui Perubahan Keempat UUD 1945 secara implisit menghendaki peniadaan jenis produk hukum berupa Ketetapan MPR. Sebagai pelaksanaan

---

[9] Ketetapan MPR yangkonkrit dan individual contohnya adalah Ketetapan mengenai pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden.

[10] Bagir Manan, Teori Politik dan Konstitusi, (Jakarta; Diijen Pendidikan Tinggi Depdiknas, 2000), him. 137.

amanat konstitusi, MPR melalui Sidang Umum Tahunan MPR 2003 (1-7 Agustus 2003) telah menetapkan Tap No. 1/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960-2003 dengan menggolongkan Tap. MPR/S tersebut ke dalam enam kelompok:

a. Tap. MPR/S yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, misalnya Tap No. Ill/MPR/ 1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertlnggi Negara dengan/atau antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara.

b. Tap. MPR/S yangdinyatakan tetap berlaku dengan beberapaketentuan, contoh: Tap • No. XX\//MPRS/1966 tentang Pembubaran Partal Komunis Indonesia, Pernyataan sebagai Organisasi terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan Untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis Marxisme-Leninisme, dinyatakan tetap berlaku. Dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan MPRS itu kedepan djberlakukan dengan berkeadilan dan menghormatl hukum, prinsip demokrasi, dan HAM.

c. Tap. MPR/S yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasll Pemllu 2004, antaralain Tap. No. IV/MPR/ 1999 tentang GBHN 1999-2004

d. Tap MPR/S yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya UU, antaralain Tap. No. lll/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

e. Tap. MPR/S tentang PeraturanTata Tertib MPR dinyatakan maslh berlaku sampai ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR hasil Pemllu 2004. antara lain Tap No. V/MPR/2002 tentang Perubahan Keempatatas KetetapanMPR No. II.MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR.

f. Tap. MPR/S yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, seperti TAP MPR No III/MPR/2002 tentang Penetapan Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR RI tahun 200311.

Bardasarkan Tap. No. l/MPR/2003, penulis berpendapat bahwa Paska Pemilu 2004 MPR tidak diperkenankan untuk membuat Tap yang bersifat sebagai peraturan perundang-undangan. Dengan demlklan Tap. MPR harus dikeluarkan dari hirarki peraturan perundang-undangan. Adapun dalam kerangka pelaksanaan tugas dan wewenang MPR sebagaimana diperintahkan konstitusi, penulis berpendapat, bahwa Ketetapan MPR tetap diperlukan, tetapi dengan catatan harus dikembalikan kepada fungsl awal, yaitu sebagai keputusan administratif[12].

TAP MPR No III/MPR/2002 tentang Penetapan Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR RI tahun 2003, status hukumnya termasuk TAP MPRS/MPR yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final *(einmalig)*, telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan.

---

[11] Syihabuddin *Kajian terhadap Tata Urutan Perundang-Undangan* Jurnal Hukum. Nomor 23 Vol 10. Mei 2003:46 – 71 Hlm 55

[12] Sebagai bentuk hukum untuk pengangkatan dan pemberhentlan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Beracuan pada sumber hukum yang termaktub dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan maka Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR RI tidak mempunyai dasar hukum baik di Ketetapan MPR, Undang-Undang ataupun peraturan dibawahnya.

Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) mempunyai dasar penyelenggaraan yaitu di Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 01 Tahun 2014 pada Pasal 155 :

> (1) Untuk menjaga dan memperkokoh kedaulatan rakyat, MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka mendengarkan laporan kinerja lembaga negara kepada publik tentang pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
>
> (2) Lembaga negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi MPR, DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Komisi Yudisial.
>
> (3) Sidang tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan setiap tanggal 14 (empat belas) Agustus sampai dengan tanggal 16 (enam belas) Agustus, yang diawali oleh penyampaian laporan kinerja MPR dan ditutup oleh laporan kinerja Presiden.
>
> (4) Pidato Presiden dalam rangka laporan kinerja pada tanggal 16 (enam belas) Agustus sebagaimana dimaksud pada ayat (3) sekaligus merupakan pidato kenegaraan Presiden dalam rangka hari ulang tahun kemerdekaan Republik Indonesia.

Analisa penulis bahwa Tata Tertib MPR RI hanya mengikat untuk anggota MPR itu sendiri tidak mengikat untuk lembaga negara lain. Kemudian dalam sumber hukum menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang pembentukan peraturan perundang-undangan Tata Tertib MPR sama sekali tidak masuk dalam hirarki peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan dasar hukum dalam bernegara.

Ma'ruf cahyono mengemukakan bahwa "Sidang tahunan sudah disepakati secara politik ketatanegaraan dan sudah menjadi kebiasaan dalam ketatanegaraan. Dari sinilah maka Sidang Tahunan MPR bisa disebut dengan konvensi ketatanegaraan," Jika dikaitkan dengan konvensi ketatanegaran maka sidang tahunan MPR RI punya dasar penyelenggaraan yang telah disepakati[13].

Hukum yang berlaku dalam suatu sistem hukum tertentu *(the prevailing law)* bukan hanya hukum positif atau yang dibuat oleh penguasa saja, melainkan juga hukum kebiasaan dan praktik-praktik yang sudah diterima sebagai hukum di masyarakat. Adapun sumber hukum yang mempunyai arti yang bermacam-macam, tergantung dari sudut mana kita melihatnya. Menurut Utrecht yang sebagaimana dikutip oleh Mochtar Kusumaadmadja dan Arief Sidharta, mengenai sumber hukum dapat dibagi kedalam arti formal dan materiil[14].

Menurut pandangan para ahli hukum tata negara dasar hukum berperan atau berfungsinya konvensi ketatanegaran bertolak dari pernyataan Penjelasan UUD yang menyatakan ada dan diakuinya hukum dasar tidak tertulis dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia di samping hukum dasar tertulis yaitu UUD 1945. Dengan sendirinya konvensi ketatanegaraan dianggap sebagai sebutan lain dari hukum dasar tidak tertulis.

Konvensi ketatanegaraan dapat diartikan sebagai segenap kebiasaan atau tindakan ketatanegaraan yang bersifat mendasar (dengan materi muatan

---

[13] *https://news.detik.com/berita/d-3601223/sidang-tahunan-mpr-sudah-jadi-konvensi-ketatanegaraan* (Diakses Selasa 18 September 2018).

[14] Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum,* Bandung: Alumni, 2000, hal.54

konstitusi), yang dilakukan dalam penyelenggaraan negara, baik yang belum diatur maupun yang mungkin menyimpang dari undang-umdang dasar (konstitusi) dan peraturan ketatanegaraan lain, dengan maksud untuk melengkapi atatu memperbaiki ketentuan-ketentuan ketatanegaraan yang bersifat mendasar atau sebagai faktor pendinamisasi pelaksanaan konstitusi. Fungsi konvensi ketatanegaraan dalam penyelengaraan negara dapat berupa: melengkapi/menambah atau mengurangi makna, serta mendinamisasi pelaksanaan undang-undang dasar; mengisi kekosongan aturan-aturan ketatanegaraan lainnya; mengefektifkan peran dan fungsi lembaga-lembaga negara sesuai dengan kebutuhan perkembangan; dan memperlancar jalannya roda penyelenggaraan negara. Kendala utama dalam menerapkan konvensi ketatanegaraan adalah tidak adanya sangsi yang mewajibkan lembaga-lembaga/ pejabat negara untuk senantiasa metuhi kebiasaan-kebiasaan ketatanegaraan yang berlaku. Pelanggaran terhadap konvensi ketatanegaraan tidak dapat dipaksakan oleh atau melalui pengadilan. Sifat demikian memang menyerupai hukum tata negara yang banyak hal tidak diikuti dengan sangsi yang tegas. Oleh karena itu sering disebut lex imperfecta, yaitu hukum yang tidak mempunyai sanksi[15].

Jika sidang tahunan MPR RI telah menjadi konvensi ketatanegaraan secara teori tersebut maka sidang tahunan MPR RI tidaklah inkonstitusional namun beracuan kepada kesepakatan dan kebiasaan ketatanegaraan di Indonesia walaupun pelaksanaannya sempat ditiadakan beberapa tahun dan kemudian dilaksanakan kembali.

[15] Nike K Rumokoy *Peranan Konvensi Ketatanegaraan dalam pembenukan Hukum Tata Negara* Jurnal Vol. XVIII/No. 4/Mei – Agustus/2010 Hlm.20

Sidang Tahunan MPR RI jika dilihat secara yuridis normatif memiliki dua kekuatan dasar hukum yang menguatkan dasar penyelenggaraannya yaitu Tata Tertib MPR RI Nomor 1 Tahun 2014 pada pasal 155 namun kemudian jika disandingkan dengan agenda sidang tahunan MPR RI itu sendiri yakni meminta laporan kinerja lembaga negara lain, dasar tersebut tidak cukup kuat karena Tata Terib MPR RI sejatinya hanya berlaku dan engikat bagi anggota MPR RI saja, tidak untuk lembaga negara lain. Disisi lain juga sidang tahunan MPR RI diperkuat dengan dasar bahwa sidang tahunan MPR RI sudah menjadi konvensi ketatanegaraan karena sudah dilaksanakan berulang-ulang. Dari sudut dasar hukum tersebut juga masih menjadi permasalahan jika dikaitkan dengan agenda pada sidang tersebut yaitu MPR RI memnta laporan kinerja lembaga negara yang pasca reformasi dan amandemen UUD NRI 1945, MPR RI bukan lagi lembaga tertinggi negara.

Pewujudan negara hukum yang termaktub pada Pasal 1 ayat 3 UUD NRI 1945 "Negara Indonesia adalah negara hukum". Dan dalam mewujudkan negara hukum beberapa unsur yang harus dipenuhi diantaranya adalah kepastian hukum. Karena Negara hukum formal , sebagaimana merujuk pada pandangan Friedrich Julius Stahl, memiliki empat unsur, yaitu: adanya perlindungan HAM, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan, adanya pemerintahan berdasarkan peraturan-peraruran (*wetmatigheid van bestuur*), dan adanya peradilan yang bebas.

Negara hukum dalam hal ini legalitas dalam arti hukum segala bentuknya. Ini dimaksudkan bahwa untuk segala tindakan seluruh warga negara,

baik rakyat biasa mapun penguasa haruslah dibenarkan oleh hukum. Di Indonesia berbagai peraturan untuk segala tindakan sudah ada ketentuannya, sehingga untuk setiap tindakan itu harus sah menurut aturan hukum yang telah ada[16]. Dalam konteks tersebut seharusnya sidang MPR RI mempunyai landasan pelaksanaan yang kuat.

Sementara itu jika dikaitkan dengan konsep *siyasah al-dusturiyah*, dimana MPR RI dapat dikatakan sebagai *Ahl al-Halli wa al'aqd* (wakil rakyat). Menurut Al Mawardi dalam *Adab al-Dunya wa al-Din* bahwa dalam bertindak harus berpijak pada metode yuridis, yang bertolak dari dasar menuju berbagai cabang. Jadi tidak ada apriori dan dogmatis[17]. yang menjadi rujukan atau dasar hukum dalam prinsip pemerintahan islam yang dapat difahami bahwa dalam penyelenggaraan negara harus berpijak pada landasan dasar yuridis yang kuat.

[16] MD Mahfud, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta : PT Rineka Cipta 2001, Hlm. 87

[17] Jaelani Aan, *Agama Ekonomi dan Negara (PemikiranAl-Mawardi)* Jurnal Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam IAIN Syekh Nurjati Cirebon 2016 Hlm.2