



JURNAL MAJELIS

Media Aspirasi Konstitusi

Jurnal Majelis, Edisi 06, Desember 2022

ISSN : 2085-4862

PELANTIKAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN SERTA PELAKSANAAN SIDANG TAHUNAN MPR

Hernadi Affandi | PELANTIKAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN DAN
PELAKSANAAN SIDANG TAHUNAN : PARADOKS KEWENANGAN
EKSKLUSIF MAJELIS PERMUSYAWARATA RAKYAT

**Lailani Sungkar
Wicaksana Dramanda** | Mencari Desain Pengaturan Pokok-Pokok Haluan
Negara: Belajar dari Brazil

M. Adnan Yazar Zulfikar | Diskursus Ketetapan MPR Untuk Plantikan Presiden
Setelah Perubahan UUD 1945

Mei Susanto | Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat :
Konvensi Ketatanegaran Atau Seremonial Semata?

Muhammad Nur Ramadhan | Implikasi Penyampaian Laporan Pertanggungjawaban
Presiden dalam Sidang Tahunan Majelis
Permusyawaratan Rakyat terhadap Demokrasi
di Indonesia

**M. Yopy Adhihernawan
Indra Perwira** | Menggagas Tanggapan Oposisi Terhadap Pidato
Laporan Kinerja Presiden dalam Sidang Tahunan MPR RI

**Wicaksana Dramanda
Abdul Rohman** | Pelantikan dan Sumpah Jabatan Presiden dalam
Kerangka Konstitusionalisme

Tidak
Diperjualbelikan



JURNAL MAJELIS

Media Aspirasi Konstitusi

Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden serta Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR

Badan Pengkajian MPR RI

2022

Pengelola Jurnal Majelis

Penasehat : H. Bambang Soesatyo, S.E., M.B.A.
Dr. Ahmad Basarah, M.H.
H. Ahmad Muzani
Lestari Moerdijat, S.S., M.M.
H. Jazilul Fawaid, S.Q., M.A.
Dr. H. Sjarifuddin Hasan., S.E., M.M., M.B.A.
Dr. H. M. Hidayat Nur Wahid., M.A.
H. Yandri Susanto, S.Pt.
H. Arsul Sani, S.H., M.Si. Pr. M.
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., M.H.
Ir. H. Tifatul Sembiring
Ajbar

Penanggung Jawab :Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

Pemimpin Redaksi: Agip Munandar, S.H., M.H.

Redaksi Pelaksana: Agip Munandar, S.H., M.H.
Abdul Rafiq, S.E.
Euis Karmilah, S.IP.

Editor : Amaliya Fitri Saraswati, S.M.
Kartika Amanda, S.E.
Wasinton Saragih

Alamat Redaksi :

Biro Pengkajian Konstitusi, Sekretariat Jenderal MPR RI

Gedung Bharana Graha, Lantai 3,

Kompleks Gedung MPR/DPR/DPD RI

Jl. Jend. Gatot Subroto, No. 6, Jakarta Pusat, 10270

Telp. (021) 5789.5414 / 5789.5415

Email : biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id / biro.pengkajian@gmail.com

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi.....	v
Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian	vii
PELANTIKAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN DAN PELAKSANAAN SIDANG TAHUNAN: PARADOKS KEWENANGAN EKSKLUSIF MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT.....	1
MENCARI DESAIN PENGATURAN POKOK-POKOK HALUAN NEGARA: BELAJAR DARI BRAZIL	41
DISKURSUS KETETAPAN MPR UNTUK PELANTIKAN PRESIDEN SETELAH PERUBAHAN UUD 1945.....	67
SIDANG TAHUNAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT: KONVENSI KETATANEGARAAN ATAU SEREMONIAL SEMATA? ..	91
IMPLIKASI PENYAMPAIAN LAPORAN PERTANGGUNGJAWABAN PRESIDEN DALAM SIDANG TAHUNAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT TERHADAP DEMOKRASI DI INDONESIA.....	109
MENGAGAS TANGGAPAN OPOSISI TERHADAP PIDATO LAPORAN KINERJA PRESIDEN DALAM SIDANG TAHUNAN MPR RI	129
PELANTIKAN DAN SUMPAH JABATAN PRESIDEN DALAM KERANGKA KONSTITUSIONALISME	147



Pengantar Redaksi

Dengan memanjatkan puji dan syukur kehadirat Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa, penyusunan Jurnal Majelis Edisi 1 Tahun 2022 dengan tema bahasan “*Pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden serta Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR*” dapat diselesaikan. Jurnal ini terdiri dari himpunan 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.

Pemuatan artikel dengan tema “*Pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden serta Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR*” merupakan salah satu varian tema yang tentunya tidak dapat dilepaskan dalam rangka mengemban amanah tugas MPR sebagaimana tertuang 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.

Kegiatan Penyusunan Naskah Jurnal Majelis dimaksudkan untuk menggali secara lebih mendalam mengenai “*Pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden serta Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR*”, tinjauan dari:

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
4. Melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial,

Badan Pengkajian MPR RI berharap bahwa melalui penerbitan Jurnal Majelis Edisi 1 Tahun 2022 ini yang berisikan 7 (tujuh) artikel, setidaknya dapat tampil sebagai referensi atau pemantik gagasan yang inspiratif untuk dikembangkan lebih lanjut.

Atas segala kekurangan yang hadir dalam penyusunan jurnal ini, kami mengucapkan terima kasih kepada para penulis atas partisipasi dan kesediaannya menyampaikan tulisan. Harapan kami, semoga buku ini dapat bermanfaat dan menjadi referensi bagi seluruh lapisan masyarakat, khususnya Anggota MPR, kalangan akademisi dan kalangan cendekiawan.

Dewan Redaksi,



Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

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 karena itu, setiap aspirasi masyarakat dan daerah yang diterima oleh MPR perlu dikelola dan dikaji secara seksama untuk ditindaklanjuti dalam pengambilan kebijakan. Responsivitas MPR dalam mengelola aspirasi masyarakat adalah bagian daripada upaya untuk menegakan kedaulatan rakyat dan supremasi konstitusi.

Melihat urgensi tersebut, MPR melalui Badan Pengkajian MPR melaksanakan penerbitan Jurnal Majelis dengan tema besar “*Pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden serta Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR*”. Jurnal terbitan ini lebih banyak menyoroti persoalan substansi

terkait tata cara dan produk hukum pelaksanaan pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden serta Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR secara konstitusional.

Menghimpun dan menyusun materi tentang 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.

Demikianlah, kami Badan Pengkajian MPR mengharapkan 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 kami mengucapkan terima kasih kepada para akademisi dan peneliti yang telah dengan serius berkontribusi menyumbangkan gagasan pemikirannya dan seluruh pihak yang terkait. Semoga jurnal ini memberikan manfaat dalam rangka memperkaya khasanah pengetahuan.

Terima kasih, selamat membaca, selamat berpikir, dan salam konstitusi.

Badan Pengkajian MPR RI

Ketua,



Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

PELANTIKAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN DAN PELAKSANAAN SIDANG TAHUNAN: PARADOKS KEWENANGAN EKSKLUSIF MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Hernadi Affandi

Dosen Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran
Kampus Jatinangor, Sumedang, Jawa Barat 45363

E-mail: hernadi.affandi@unpad.ac.id

Scopus ID: 57879428800; Sinta ID: 6008005;

Orcid ID: 0000-0001-8111-1033

Abstrak

Tulisan ini mencoba mengkaji pengaturan dan pelaksanaan kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), khususnya dalam pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, dan pelaksanaan sidang tahunan. Pengkajian dilakukan mengingat adanya perubahan pengaturan yang fundamental atas kedudukan, tugas, fungsi, dan wewenang MPR setelah perubahan UUD 1945. Namun demikian, pengaturan kewenangan tersebut dianggap belum jelas dan tegas, sehingga terkesan adanya pertentangan antara satu norma dengan norma lainnya. Wewenang MPR dalam melantik Presiden dan Wakil Presiden dianggap sudah tidak diperlukan lagi karena wewenang MPR dalam memilih dan mengangkat Presiden sudah tidak ada lagi seiring dengan mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat dalam pemilihan umum. Demikian pula, wewenang MPR dalam melaksanakan sidang tahunan tidak diatur di dalam UUD 1945, sehingga pelaksanaannya dianggap tidak memiliki dasar hukum yang jelas dan kuat. Hasil pengkajian menunjukkan adanya ketidakkonsistenan pengaturan materi muatan baik dalam UUD 1945 sendiri maupun penjabarannya ke dalam peraturan perundang-undangan pelaksanaannya. Hal itu kemudian berimplikasi kepada pelaksanaan kewenangan MPR dalam melantik Presiden dan Wakil Presiden dan sidang tahunan yang masih belum ajeg dan konsisten.

Kata kunci: Majelis Permusyawaratan Rakyat, Pelantikan, Presiden, Wakil Presiden, dan Sidang Tahunan.

Abstract

This paper tries to examine the arrangement and implementation of the authority of the People's Consultative Assembly (MPR), particularly in the inauguration of the President and Vice President, and the holding of annual sessions. The study was carried out considering that there were fundamental regulatory changes to the position, duties, functions and powers of the MPR after the amendment to the 1945 Constitution. However, the regulation of this authority was considered unclear and firm, giving the impression that there

was a conflict between one norm and another. The MPR's authority to inaugurate the President and Vice President is deemed no longer necessary because the MPR's authority to select and appoint the President no longer exists as the mechanism for electing the President and Vice President is carried out directly by the people in general elections. Likewise, the MPR's authority to hold annual sessions is not regulated in the 1945 Constitution, so that its implementation is considered to have no clear and strong legal basis. The results of the study show that there are inconsistencies in the regulation of content both in the 1945 Constitution itself and in its elaboration into the implementing laws and regulations. This then has implications for the implementation of the MPR's authority in inaugurating the President and Vice President and the annual session which is still not steady and consistent

Keywords: People's Consultative Assembly, Inauguration, President, Vice President, and Annual Session.

PENDAHULUAN

Perjalanan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebelum perubahan yang cukup panjang telah meninggalkan bekas dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia baik yang dinilai positif maupun negatif. Ada kalanya UUD 1945 dijalankan oleh para penyelenggara negara dan pemerintahan secara konsisten dan konsekuen, dan ada kalanya dilaksanakan secara tidak konsisten dan konsekuen. Akibatnya, muncul pengalaman ketatanegaraan yang sejalan dengan UUD 1945 atau justru tidak sejalan, bahkan bertentangan dengan UUD 1945 sendiri. Keadaan tersebut terjadi karena UUD 1945 dijadikan sebagai alasan pembenar bagi pihak penguasa dalam menjalankan bahkan melanggengkan kekuasaannya. Hal itu kemudian mendorong terjadinya reformasi

yang berimbas kepada perubahan UUD 1945 sebanyak empat kali sejak 1999 sampai dengan 2002.

Perubahan UUD 1945 telah membawa perubahan fundamental terhadap struktur dan praktik ketatanegaraan di Indonesia. Namun demikian, persoalan ketatanegaraan Indonesia tidak selesai dengan perubahan UUD 1945 semata-mata karena ternyata masih menyisakan banyak masalah baru yang disebabkan oleh hasil perubahan itu sendiri. Akibatnya, terhadap hasil perubahan UUD 1945 masih banyak yang mengkritik dan menyatakan terjadinya kekeliruan, kesalahan, bahkan ketidak-konsistenan dalam perumusan, penempatan, dan pemilihan diksi. Selain itu, perubahan UUD 1945 dianggap tidak ditunjang dengan konsep dan rancangan besar (*grand design*) yang jelas, sehingga terkesan

perubahannya bersifat parsial, tanpa arah, dan asal-asalan.

Akibat perubahan UUD 1945 banyak norma baru yang menimbulkan persoalan dalam pelaksanaannya karena terjadi ketidakkonsistenan, kontradiksi, tumpang tindih, bahkan kontroversi. Hal itu terjadi karena di satu sisi ada perubahan terhadap satu norma tertentu, tetapi di sisi lain norma lainnya yang terkait tidak diubah atau disesuaikan. Konsekuensinya, terjadi ketidaksesuaian atau ketidakonsistenan antara norma yang satu dengan norma yang lain, sehingga dalam pelaksanaannya juga masih menimbulkan persoalan tersendiri. Hal itu terjadi antara lain dalam perubahan kelembagaan yang diharapkan akan memperbaiki kedudukan, tugas, fungsi, dan wewenangnya dalam struktur ketatanegaraan Indonesia justru tidak tercapai karena perubahannya bersifat parsial.

Salah satu contoh adalah dengan dimasukkannya rumusan baru Pasal 3 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi: “Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.” Di satu sisi, kehadiran materi muatan baru tersebut justru setelah kewenangan MPR dalam memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden dihilangkan karena

Presiden dan Wakil Presiden menjadi dipilih oleh rakyat secara langsung. Disisi lain, masih terdapat rumusan Pasal 9 yang mengatur tentang sumpah Presiden dan Wakil Presiden di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat. Akibatnya, terhadap rumusan Pasal 3 ayat (2) tersebut memunculkan banyak pertanyaan yang jawabannya masih terus dicari dalam praktik ketatanegaraan sampai saat ini.

Menurut Penulis, terdapat setidaknya lima pertanyaan yang masih menyelimuti persoalan dengan dimasukkannya rumusan Pasal 3 ayat (2) UUD 1945 tersebut. *Pertama*, apakah makna MPR melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. *Kedua*, MPR apakah hubungan antara melantik dengan sumpah/janji Presiden dan/atau Wakil Presiden. *Ketiga*, bagaimanakah mekanisme MPR melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. *Keempat*, apakah pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden bersifat ketatanegaraan atau seremonial. *Kelima*, apakah pelantikan Presiden dan Wakil Presiden merupakan wewenang eksklusif MPR atau dapat didelegasikan kepada pihak lain.

Persoalan lain yang juga terkait dengan keberadaan MPR adalah

rumusan Pasal 2 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi: “Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.” Di satu sisi, secara formal rumusan pasal tersebut tidak mengalami perubahan pada saat dilakukan perubahan UUD 1945. Di sisi lain, praktik ketatanegaraan menunjukkan adanya upaya untuk mengubah rumusan formal itu menjadi berbeda dengan mengadakan sidang lebih dari sekali dalam lima tahun yang disebut dengan sidang tahunan. Pelaksanaan sidang tahunan tersebut justru terjadi setelah kedudukan, tugas, fungsi, dan wewenang MPR mengalami perubahan.

Menurut Penulis, hal tersebut juga memunculkan setidaknya lima pertanyaan yang masih memerlukan jawaban. *Pertama*, apa urgensinya pelaksanaan Sidang Tahunan MPR mengingat kedudukan MPR sudah berubah; *Kedua*, apakah pelaksanaan Sidang Tahunan MPR merupakan kegiatan MPR atau unsur-unsur MPR; *Ketiga*, apakah Sidang Tahunan MPR harus melibatkan pihak lain atau hanya intern MPR; *Keempat*, apakah Sidang Tahunan MPR tepat menjadi ajang laporan kinerja lembaga-lembaga negara lain; *Kelima*,

bagaimanakah konstruksi hukum Sidang Tahunan MPR.

Kedua persoalan tersebut muncul disebabkan adanya perubahan kedudukan, tugas, fungsi, dan wewenang MPR yang melekat sebelumnya. Kedudukan MPR yang semula sebagai lembaga negara tertinggi menjadi lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya sangat berpengaruh terhadap keberadaannya dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Hal itu berdampak pula kepada pelaksanaan tugas, fungsi, dan wewenang yang semula sangat luas dan besar hanya menjadi tinggal “sisa-sisa” saja, sehingga terkesan kurang penting dan menonjol. Akibatnya, MPR seakan-akan kehilangan wibawa yang melekat sebelumnya di hadapan dan dalam hubungannya dengan lembaga-lembaga negara lainnya di Indonesia.

Tulisan ini mencoba mengkaji kewenangan MPR yang pernah dan masih dimiliki oleh MPR yang kini seakan-akan menjadi paradoks karena hanya merupakan sisa-sisa yang dapat dinilai sebagai “kewenangan eksklusif” MPR yang berpengaruh kepada pelaksanaannya dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia. Hal itu penting untuk melihat keberadaan MPR dalam struktur ketatanegaraan

Indonesia saat ini dan ke depan dengan memetakan, menyusun, memformulasikan, dan membangun ulang sisa-sisa kewenangan MPR tersebut. Berdasarkan latar belakang di atas, tulisan ini akan difokuskan kepada dua persoalan. *Pertama*, bagaimanakah mekanisme pelaksanaan kewenangan MPR dalam melantik Presiden dan Wakil Presiden menurut UUD 1945. *Kedua*, bagaimanakah konstruksi hukum dalam pelaksanaan Sidang Tahunan MPR menurut UUD 1945.

***QUO VADIS* MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM STRUKTUR KETATANEGARAAN INDONESIA**

Kedudukan, tugas, fungsi, dan wewenang bagi sebuah lembaga negara merupakan sesuatu yang sangat penting bahkan prasyarat bagi keberadaannya. Suatu lembaga negara yang tidak memiliki kejelasan kedudukan, tugas, fungsi, dan wewenang akan mengakibatkan ketidakjelasan pula hakikat keberadaan dan keberlanjutannya dalam struktur ketatanegaraan sebuah negara. Perubahan apalagi kehilangan kedudukan, tugas, fungsi, dan wewenang yang dialami oleh sebuah lembaga negara secara hakikat akan mengakibatkan makna

keberadaannya menjadi kurang penting atau tidak lagi diperlukan. Hal itu yang kurang lebih dialami oleh MPR setelah terjadinya perubahan kedudukan, tugas, fungsi, dan wewenangnya.

Berbicara MPR saat ini tidak dapat dilepaskan dari berbicara MPR pada masa lalu dan masa akan datang. Hal itu penting karena menurut Rusadi Kantaprawira, apabila hendak memahami struktur-struktur kontemporer tidak boleh melepaskan diri dari dimensi proses waktu tersebut. Peninjauan tentang kedudukan, tugas, fungsi, dan wewenang MPR menjadi penting dalam melihat keberadaan MPR itu sendiri dalam struktur ketatanegaraan Indonesia dari segi waktu termasuk keberlakuan peraturan perundang-undangan terkait. Semua itu dilakukan terutama dengan melihat dan mengkaji ketentuan peraturan perundang-undangan baik yang masih berlaku maupun yang sudah tidak berlaku. Berdasarkan hasil peninjauan tersebut akan dapat diketahui pemetaan atas kedudukan, tugas, fungsi, dan wewenang MPR ke depan.

Peninjauan tentang kedudukan, tugas, fungsi, dan wewenang MPR perlu dilihat berdasarkan peraturan perundang-undangan terkait sebagai dasar hukumnya. Ketentuan tersebut

baik yang diatur dalam UUD 1945 sebelum perubahan maupun setelah perubahan dan peraturan perundang-undangan pelaksanaannya, seperti Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Ketetapan MPR), dan undang-undang terkait. Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut akan dapat diketahui kedudukan, tugas, fungsi, dan wewenang MPR pada masa lalu, masa sekarang, dan kemungkinannya untuk masa yang akan datang.

Ketentuan yang ada dalam Batang Tubuh UUD 1945 baik sebelum maupun setelah perubahan terkait dengan kedudukan MPR tidak ditegaskan secara jelas dan utuh. Kedudukan MPR justru dijelaskan dalam Penjelasan UUD 1945, meskipun tidak dijelaskan secara jelas dan utuh pula. Hal itu dapat dilihat dalam Penjelasan terkait dengan Sistem Pemerintahan Negara Angka III yang berbunyi: *Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Die gezamte Staatgewalt liegt allein bei der Majelis)*. Menurut penjelasan tersebut dapat diketahui bahwa MPR menempati kedudukan atau posisi tertinggi dalam Sistem Pemerintahan Negara Indonesia.

Selanjutnya, Penjelasan UUD 1945 angka 3 antara lain menjelaskan kedudukan MPR dalam sistem pemerintahan Indonesia sebagai berikut:

“Kedaulatan Rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*). Majelis ini menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan garis-garis besar haluan negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi ...”

Atas dasar hal itu, kedudukan MPR adalah penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dan merupakan lembaga tertinggi negara, pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Penempatan MPR pada posisi tersebut sebenarnya berasal dari pemikiran Soepomo sebagai Ketua Panitia Kecil yang dituangkan menjadi Penjelasan Umum UUD 1945. Berdasarkan kedudukannya yang tertinggi dalam struktur ketatanegaraan Indonesia tersebut, MPR memiliki tugas, fungsi, dan wewenang yang sangat penting.

Pasal-pasal yang dianggap dasar hukum dari tugas, fungsi, dan wewenang MPR tersebut adalah Pasal 1 ayat (2), Pasal 3, dan Pasal 6 UUD 1945.

Berbicara wewenang MPR dalam UUD 1945 sebelum perubahan selalu dikaitkan dengan rumusan Pasal 1 ayat (2) lama UUD 1945 yang berbunyi: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Berkaitan dengan rumusan tersebut, Sri Soemantri menyimpulkan bahwa pengertian “sepenuhnya” dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berarti bahwa kedaulatan rakyat tidak dijalankan oleh lembaga negara yang lain, seperti umpamanya oleh Presiden bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan perkataan lain, kedaulatan rakyat hanya dilakukan oleh satu lembaga negara, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal itu terutama terkait dengan Pasal 3 yang menegaskan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara.

Berdasarkan konstruksi tersebut MPR antara lain memiliki tugas atau wewenang untuk memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Secara normatif, UUD

1945 hanya mengatur tugas atau wewenang tersebut dalam pasal yang mengatur tentang Presiden, yaitu Pasal 6 ayat (2) yang berbunyi: “Presiden dan Wakil Presiden *dipilih* oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak.” (Kursif oleh Penulis). Berdasarkan kata “dipilih” itu, Sri Soemantri menyatakan bahwa tugas MPR adalah “memilih” dan “mengangkat” Presiden.

Namun demikian, kedudukan MPR yang tertinggi tersebut masih belum jelas dalam melaksanakan berbagai tugas, fungsi, wewenangnya tersebut karena pengaturan dalam UUD 1945 masih bersifat pokok-pokok saja. Oleh karena itu, kehadiran peraturan perundang-undangan pelaksana UUD 1945 sangat diperlukan agar tidak terjadi kekosongan hukum, khususnya kekosongan peraturan atau aturan. Meskipun dalam praktik ketatanegaraan dibuka peluang adanya kebiasaan ketatanegaraan atau konvensi ketatanegaraan, hal itu masih sulit berkembang di Indonesia karena lebih mengutamakan bentuk hukum tertulis, terutama peraturan perundang-undangan. Menurut Hamid Attamimi, sifat hukum tidak tertulis dapat “dikalahkan” oleh norma-norma hukum tertulis.

Pada masa lalu, kekosongan aturan main yang dialami oleh UUD 1945 tidak mungkin diisi dengan melakukan perubahan terhadap UUD 1945 sendiri. Salah satu cara mengisi kekosongan aturan tersebut adalah dengan melengkapinya dengan Ketetapan MPR yang merupakan jenis hukum kedua di bawah UUD 1945. Oleh karena itu, hal itu kemudian dijabarkan dan ditegaskan di dalam berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan seperti Ketetapan MPR(S) dan undang-undang. Ketetapan MPR tersebut adalah Ketetapan MPRS Nomor X/MPRS/1966 Tentang Kedudukan Semua Lembaga-Lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah Pada Posisi dan Fungsi Yang Diatur Dalam Undang-Undang Dasar 1945. Konsideran menimbang huruf b Ketetapan MPRS tersebut berbunyi: “Bahwa MPRS sebagai *badan yang tertinggi dalam Negara Republik Indonesia dan merupakan penjelmaan Kedaulatan Rakyat Indonesia, ...*”.

Selanjutnya, penempatan MPR pada kedudukan tertinggi ditegaskan pula dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973 Tentang Peraturan Tata-Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1973 Tentang Kedudukan

dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara. Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973 berbunyi: Majelis adalah penjelmaan seluruh Rakyat Indonesia dan merupakan Lembaga Tertinggi Negara pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Sementara itu, Pasal 1 ayat (1) Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1973 berbunyi: “Yang dimaksud dengan Lembaga Tertinggi Negara dalam Ketetapan ini ialah Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya dalam Ketetapan ini disebut Majelis.” Selain itu, Pasal 3 ayat (3) menegaskan sebagai berikut: Majelis sebagai penjelmaan seluruh Rakyat Indonesia adalah pemegang kekuasaan Negara Tertinggi dan pelaksana dari Kedaulatan Rakyat.

Sementara itu, tugas dan wewenang MPR juga diatur di dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973, yaitu dalam Pasal 3 dan Pasal 4. Adapun Pasal 3 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973 menegaskan 3 (tiga) tugas MPR, yaitu: a. Menetapkan Undang-Undang Dasar. b. Menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara. c. Memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Selanjutnya, Pasal 4 Ketetapan MPR Nomor

I/MPR/1973 mengatur wewenang MPR sebanyak 10 (sepuluh) buah, yaitu:

1. Membuat Putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh keputusan dari Lembaga Negara yang lain, termasuk penetapan Garis-garis Besar Haluan Negara yang ditugaskan pelaksanaannya pada Presiden/Mandataris.
2. Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan Majelis.
3. Menyelesaikan pemilihan dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.
4. Meminta dari dan menilai pertanggungjawaban Presiden tentang pelaksanaan Garis-garis Besar Haluan Negara.
5. Mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden 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 oleh Anggota.
9. Memberikan putusan terhadap Anggota yang melanggar sumpah/janji anggota.

10. Meneliti surat-surat yang berhubungan dengan keanggotaan Majelis.

Hampir senada dengan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973, menurut Sri Soemantri tugas MPR dalam UUD 1945 diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 6 ayat (2) ada 3 (tiga), yaitu: 1. menetapkan Undang-Undang Dasar. 2. menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara. 3. memilih (dan mengangkat) Presiden dan Wakil Presiden. Berbeda dengan Sri Soemantri dan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973, Rosjidi Ranggawidjaja menyebutkan bahwa sebagai pelaksana kedaulatan rakyat MPR mempunyai beberapa tugas sebagaimana tercantum dalam Pasal 1, Pasal 3, Pasal 6, dan Pasal 9 UUD 1945, yaitu: 1. Melaksanakan kedaulatan rakyat. 2. Menetapkan Undang-Undang Dasar. 3. Menetapkan garis-garis besar haluan negara. 4. Memilih Presiden dan Wakil Presiden. 5. Menyaksikan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden.

Keberadaan beberapa Ketetapan MPR tersebut di atas berfungsi mengisi kekosongan yang dimiliki oleh UUD 1945 dan berjalan hampir selama 30 tahun. Terlepas dari adanya berbagai kekurangan yang dimiliki oleh UUD 1945 dan peraturan pelaksanaannya

tersebut, termasuk yang dibentuk kemudian, secara *de facto* pada waktu itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berjalan sebagaimana mestinya. Meskipun dalam perkembangannya pada waktu itu UUD 1945 kemudian dianggap diselewengkan dengan adanya berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang dianggap tidak sejalan dengan UUD 1945 sendiri. Pada akhirnya, UUD 1945 mengalami perubahan sebanyak empat kali sejak tahun 1999 sampai dengan 2002.

Salah satu perubahannya adalah dengan mengubah rumusan Pasal 1 ayat (2) lama yang berbunyi: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Rumusan Pasal 1 ayat (2) baru menjadi berbunyi: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Akibat perubahan tersebut di antaranya adalah telah membawa perubahan terhadap kedudukan, tugas, fungsi, dan wewenang MPR. Berkaitan dengan kedudukannya, saat ini MPR tidak lagi memiliki kedudukan tertinggi dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, tetapi sejajar dengan lembaga negara lainnya.

Sebagai konsekuensi adanya perubahan kedudukan MPR tersebut

berpengaruh pula terhadap tugas, fungsi, dan wewenang MPR. Berbagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk setelah perubahan UUD 1945 juga telah mengubah kedudukan, tugas, fungsi, dan wewenang MPR. Hal itu antara lain diatur oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Susduk Tahun 2003). Undang-undang tersebut merupakan yang pertama dibentuk terkait dengan MPR sejak dilakukan perubahan ketiga UUD 1945. Dengan kata lain, materi muatannya adalah dalam rangka menjabarkan lebih lanjut materi muatan UUD 1945 setelah perubahan. Secara tegas, Pasal 10 UU Susduk Tahun 2003 berbunyi sebagai berikut: “MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.’

Berkaitan dengan tugas dan wewenang MPR, UU Susduk 2003 tersebut telah mengakomodasi tugas dan wewenang baru MPR yang diberikan oleh UUD 1945 setelah perubahan. Hal itu tampak dalam Pasal 11 UU Susduk Tahun 2003 tersebut yang berbunyi:

1. MPR mempunyai tugas dan wewenang;
2. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
3. Melantik Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan hasil pemilihan umum, dalam Sidang Paripurna MPR;
4. Memutuskan usul DPR berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan untuk menyampaikan penjelasan di dalam Sidang Paripurna MPR;
5. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya;
6. Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari;
7. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh

partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya, sampai habis masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari;

8. Menetapkan Peraturan Tata Tertib dan kode etik MPR.

Selanjutnya, UU Susduk Tahun 2003 tersebut digantikan oleh Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3 Tahun 2009). Undang-undang tersebut juga menegaskan bahwa: “MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga Negara (Pasal 3). Berkaitan dengan tugas dan wewenang MPR diatur di dalam Pasal 4 yang rumusannya relatif sama seperti yang diatur di dalam UU Susduk Tahun 2003. Namun demikian, terkait dengan tugas dan wewenang MPR terdapat perbedaan dimana dalam UU MD3 Tahun 2009 tidak ada tugas dan wewenang menetapkan Peraturan Tata Tertib dan kode etik MPR.

Selanjutnya, UU MD3 Tahun 2009 tersebut digantikan oleh Undang-Undang Nomor

17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3 Tahun 2014). UU MD3 Tahun 2014 secara umum materi muatannya hampir sama dengan UU Susduk Tahun 2003 dan UU MD3 Tahun 2009, terutama rumusan Pasal 3. Demikian pula, rumusan Pasal 4 sama seperti UU MD3 Tahun 2009 di mana tidak mengatur tugas dan wewenang menetapkan Peraturan Tata Tertib dan kode etik MPR, sedangkan yang lainnya sama persis. Namun demikian, tugas dan wewenang MPR di dalam UU MD3 Tahun 2014 terdapat perbedaan dengan UU Susduk Tahun 2003 dan UU MD3 Tahun 2009 dimana pengaturannya dipisahkan ke dalam dua pasal yang berbeda, yaitu wewenang di Pasal 4 dan tugas di Pasal 5.

Selengkapnya, Pasal 4 berbunyi MPR berwenang:

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
3. Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau 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;
4. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
5. Memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
6. 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.

Adapun tugas MPR yang diatur di dalam Pasal 5 UU MD3 Tahun 2014 adalah:

1. Memasyarakatkan ketetapan MPR;
2. Memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
3. Mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya; dan
4. Menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan ketentuan beberapa peraturan perundang-undangan tersebut dapat diketahui bahwa kedudukan, tugas, fungsi, dan wewenang MPR mengalami perubahan dan perkembangan. Perubahan tersebut sangat drastis dan fundamental dialami oleh MPR karena yang semula merupakan sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, lembaga negara tertinggi, pemegang serta pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat menjadi hilang. Perubahan tersebut

tentu akan berpengaruh sangat signifikan terhadap keberadaan MPR saat ini dan masa yang akan datang. MPR kini dan yang akan datang sudah tidak lagi memiliki dan merasakan kedudukan, tugas, fungsi, dan wewenang seperti di masa lalu.

Menurut Bagir Manan terdapat beberapa akibat perubahan UUD 1945 terhadap MPR, yaitu: 1. MPR tidak lagi sebagai yang menyelenggarakan kedaulatan rakyat. 2. MPR tidak lagi sebagai lembaga negara tertinggi. 3. MPR tidak lagi mempunyai kekuasaan tak terbatas. MPR hanya berwenang membuat Keputusan yang ditentukan dalam UUD. 4. MPR tidak lagi memilih Presiden dan Wakil Presiden. 5. Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR, meskipun MPR tetap dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagai bagian dari proses pemakzulan (*impeachment*). 6. Tidak ada lagi utusan daerah dan utusan golongan di MPR. Keanggotaan MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD.

Bagir Manan memberikan contoh, misalnya yang terkait dengan ketentuan mengenai pemilihan Presiden dan Wakil Presiden oleh MPR dan tunduk serta bertanggung jawab kepada MPR hanya sebagai sejarah belaka.

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan oleh rakyat secara langsung antara lain akan berpengaruh terhadap MPR dalam melaksanakan kewenangannya dalam melantik Presiden dan Wakil Presiden. Demikian pula, tidak adanya mekanisme pertanggungjawaban Presiden kepada MPR akan berpengaruh terhadap hakikat sidang yang dilaksanakan oleh MPR baik sidang yang lima tahunan apalagi sidang tahunan.

MEKANISME PELAKSANAAN KEWENANGAN MPR DALAM MELANTIK PRESIDEN DAN/ATAU WAKIL PRESIDEN MENURUT UUD 1945

Adanya perubahan kedudukan, tugas, fungsi, dan wewenang MPR yang sangat fundamental setelah perubahan UUD 1945 mengakibatkan MPR kehilangan segala hak istimewa (*privilege*) yang dimiliki pada masa lalu. Keberadaan MPR setelah Perubahan UUD 1945 seakan-akan menjadi lembaga negara yang kurang berdaya dan “tidak bergigi” karena bukan lagi sebagai pemegang kedaulatan rakyat dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. MPR saat ini menjadi sejajar dengan lembaga negara lainnya, terutama dengan Presiden,

yang dulu dipilih, diangkat, tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR. Selain itu, MPR sebelumnya berwenang menugaskan pelaksanaan GBHN kepada Presiden, atau mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya.

Persoalan akibat perubahan kewenangannya tersebut, MPR saat ini “hanya” diberikan wewenang melantik Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 3 ayat (2) UUD 1945 setelah perubahan berbunyi: “Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.” Pengaturan secara eksplisit tugas atau wewenang melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut justru setelah kewenangan lainnya dihilangkan atau dicabut. Akibatnya, pelaksanaan wewenang melantik Presiden dan Wakil Presiden juga seakan-akan menjadi kehilangan maknanya.

Berdasarkan ketentuan UUD 1945 sebelum perubahan tidak ditegaskan adanya tugas atau wewenang MPR untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden. Artinya, secara yuridis-normatif tidak ada ketentuan UUD 1945 yang secara eksplisit mengatur tentang pelantikan Presiden dan Wakil Presiden. Secara normatif, UUD

1945 hanya mengatur tugas atau wewenang tersebut dalam pasal yang mengatur tentang Presiden, yaitu Pasal 6 ayat (2) yang berbunyi: “Presiden dan Wakil Presiden *dipilih* oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak.” (Kursif oleh Penulis).

Berdasarkan kata “dipilih” itu, Sri Soemantri menyatakan bahwa tugas MPR adalah “memilih” dan “mengangkat”. Dengan demikian, kalimat yang semula bersifat pasif (dipilih) menjadi aktif (memilih), dan ditambahkan dengan “mengangkat”, sehingga MPR mempunyai tugas memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Namun demikian, Sri Soemantri tidak memasukkan atau menambahkan kata “melantik” dalam tugas MPR tersebut, sehingga muncul pertanyaan: apakah melantik merupakan bagian tidak terpisahkan dari memilih dan mengangkat tersebut.

Pertanyaan tersebut disebabkan UUD 1945 sebelum perubahan memang tidak mengatur secara lengkap terkait dengan pemilihan dan pengangkatan, apalagi pelantikan Presiden dan Wakil Presiden. Artinya, pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR, sehingga MPR pula yang melantik Presiden dan

Wakil Presiden. Namun demikian, selain itu tidak ada lagi ketentuan yang mengatur kewenangan MPR dalam memilih, mengangkat, dan melantik Presiden dan Wakil Presiden.

Menurut Rosjidi Ranggawidjaja, tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tidak diatur dalam UUD 1945 (sebelum perubahan) karena sesuai dengan prinsip yang dianut oleh UUD 1945 bahwa undang-undang dasar hanya mengatur hal-hal yang pokok saja, maka penjabaran mengenai hal tersebut diatur lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaan, dalam hal ini diatur dalam Ketetapan MPR. Ketetapan MPR tersebut adalah Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1973 Tentang Tata Cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia. Ketetapan MPR tersebut antara lain menegaskan bahwa memilih Presiden dan Wakil Presiden adalah tugas MPR. Hal itu tampak dalam konsideran menimbang huruf a yang berbunyi: “bahwa menjadi *tugas* Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden”. (Kursif oleh Penulis).

Ketetapan MPR tersebut juga menegaskan alasan perlunya pengaturan terkait dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Hal itu disebutkan dalam

konsideran menimbang huruf b yang berbunyi: “bahwa dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia belum pernah ada Peraturan yang mengatur tentang tata-cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.” Selanjutnya, di dalam konsideran menimbang huruf c disebutkan: “bahwa oleh karena itu perlu adanya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilihan Umum 3 Juli 1971 yang mengatur tata-cara itu demi penghayatan dan pengamalan kehidupan kenegaraan yang demokratis-konstitusional berlandaskan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.”

Adapun Ketetapan MPR tersebut antara lain mengatur tata-cara atau mekanisme pemilihan Presiden yang terpisah dari pemilihan Wakil Presiden. Hal itu ditegaskan di dalam Pasal 8 yang berbunyi: (1) Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara terpisah. (2) Pemilihan Presiden dilaksanakan lebih dahulu daripada pemilihan Wakil Presiden. Selanjutnya, Pasal 21 menegaskan bahwa: Pemilihan Wakil Presiden segera dilaksanakan setelah Presiden bersumpah atau berjanji. Selain itu, Pasal 26 menegaskan bahwa: Tata-Cara Pemilihan Wakil Presiden sama dengan Tata-Cara

Pemilihan Presiden, kecuali ketentuan-ketentuan yang telah diatur dalam Bab ini (Bab IV: Tata-Cara Pemilihan Wakil Presiden, tambahan oleh Penulis).

Namun demikian, Ketetapan MPR tersebut juga tidak mengatur secara eksplisit terkait dengan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, misalnya siapa yang melantik (pelantik), bagaimana tata-cara melantik (pelantikan), kapan waktu melantik (pelantikan), dan sebagainya. Ketetapan MPR tersebut justru mengatur terkait dengan sumpah Presiden dan Wakil Presiden di dalam Pasal 20, Pasal 27, dan Pasal 28. Selengkapannya, Pasal 20 berbunyi: “Segera setelah terpilih, Presiden bersumpah atau berjanji di hadapan Majelis”. Pasal 27 berbunyi: “Segera setelah terpilih, maka Wakil Presiden bersumpah atau berjanji di hadapan Majelis”. Sementara itu, Pasal 28 berbunyi sebagai berikut: “Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut Agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh sesuai dengan pasal 9 Undang-undang Dasar 1945”.

Berdasarkan Ketetapan MPR tersebut, pelantikan Presiden dan Wakil Presiden sebelum perubahan UUD 1945 tidak lain adalah pengucapan sumpah atau janji sebagaimana diatur dalam Pasal 9

UUD 1945. Dengan kata lain, pengucapan sumpah atau janji adalah bentuk pelantikan yang dilakukan oleh MPR. Oleh karena itu, pertanyaan di atas, yaitu siapa yang melantik (pelantik), bagaimana tata-cara melantik (pelantikan), kapan waktu melantik (pelantikan) tidak terjawab oleh Ketetapan MPR tersebut secara tegas. Namun demikian, secara implisit Ketetapan MPR tersebut dapat menjawab, siapa yang melantik (pelantik) adalah MPR; bagaimana tata-cara melantik (pelantikan): mengucapkan sumpah atau janji; kapan waktu melantik (pelantikan) adalah segera setelah terpilih.

Berkaitan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, selain diatur dengan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973 tersebut diatur pula di dalam Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1973. Hal itu tampak dalam Pasal 3 ayat (2) yang berbunyi: Majelis memilih dan mengangkat Presiden/Mandataris dan Wakil Presiden untuk membantu Presiden. Selain itu, tampak pula dalam Pasal 6 yang berbunyi: Apabila Wakil Presiden berhalangan tetap, maka Presiden dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat dapat meminta Majelis mengadakan Sidang Istimewa untuk memilih Wakil Presiden.

Seperti halnya Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973, ternyata Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1973 juga tidak mengatur secara tegas terkait dengan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden. Ketetapan MPR tersebut justru mengatur tugas atau wewenang lain, yaitu memberhentikan Presiden sebelum habis masa jabatannya (Pasal 4). Selengkapnya, Pasal 4 berbunyi sebagai berikut: Majelis dapat memberhentikan Presiden sebelum habis masa jabatannya, karena: a. Atas permintaan sendiri. b. Berhalangan tetap. c. Sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara. Namun demikian, Ketetapan MPR tersebut tidak mengatur tugas atau wewenang MPR dalam hal memberhentikan Wakil Presiden sebelum habis masa jabatannya.

Selain diatur dalam dua Ketetapan MPR tersebut (Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973, dan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1973), mekanisme pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden juga diatur di dalam Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/1973 Tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan. Adapun alasan dikeluarkannya Ketetapan MPR tersebut setidaknya ada 3 (tiga), yaitu: 1. manusia tidak

luput dari hambatan dan ujian hidup yang di luar kemampuannya (huruf a); 2. keadaan itu bila dialami Presiden dan/atau Wakil Presiden mempunyai akibat dan pengaruh yang luas dan dalam (huruf b); 3. rumusan Pasal 8 UUD 1945 tidak cukup jelas mengatur cara penggantian Presiden oleh Wakil Presiden (huruf c).

Ketentuan terkait dengan pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden selanjutnya diatur dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 Tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Adapun judul Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 tersebut sama persis dengan judul Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1973. Demikian pula halnya, materi muatan Ketetapan MPR yang baru tersebut sama persis dengan materi muatan Ketetapan MPR sebelumnya, kecuali diktum mengingat angka 2, dan 3, dan memperhatikan angka 1 dan 2. Selain itu, materi muatan yang berbeda terdapat dalam Bab IV yang sebelumnya hanya terdiri dari satu pasal ditambah satu pasal, sehingga menjadi dua pasal. Selebihnya, dua Ketetapan tersebut mengatur hal yang sama mulai dari jumlah bab,

judul bab, materi muatan masing-masing bab, dan sebagainya.

Ketentuan terkait dengan tugas atau wewenang MPR untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden baru dimasukkan pada saat terjadi perubahan UUD 1945, khususnya perubahan ketiga pada tahun 2001 dan keempat pada tahun 2002. Pasal 3 ayat (3) berbunyi: “Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Menurut Sri Soemantri, akibat perubahan ketiga UUD 1945 MPR hanya memiliki tugas menetapkan dan mengubah UUD, melantik Presiden dan Wakil Presiden, memilih Wakil Presiden jika terjadi kekosongan atas usul Presiden, memilih Presiden dan Wakil Presiden jika keduanya berhalangan tetap secara bersamaan, serta memberikan putusan atas gugatan DPR – setelah Mahkamah Konstitusi memberikan putusan – untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Berkaitan dengan dimasukkannya rumusan baru Pasal 3 ayat (2) UUD 1945, Bagir Manan memberikan catatan bahwa hal itu sama sekali tidak menunjukkan wewenang MPR melantik Presiden. Menurut Bagir Manan, secara hukum sulit memahami maksud melantik karena dalam praktik melantik diartikan mengambil

sumpah. Misalnya, Presiden melantik duta besar, artinya Presiden mengambil sumpah duta besar yang bersangkutan, dengan cara Presiden membacakan sumpah yang diikuti oleh duta besar yang bersangkutan. Bagir Manan juga menunjukkan praktik pengambilan sumpah yang dilakukan pada saat pengambilan sumpah Presiden Abdurrahman Wahid, dan Presiden Megawati Soekarnoputri. MPR tidak melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden karena mereka yang mengucapkan sumpah (sendiri) di hadapan sidang MPR.

Pengaturan terkait dengan wewenang MPR dalam melantik Presiden dan Wakil Presiden setelah UUD 1945 setelah perubahan terdapat di dalam UU Susduk Tahun 2003 seperti dijelaskan pada bagian sebelumnya. Namun demikian, undang-undang tersebut tidak mengatur atau menjelaskan secara rinci terkait dengan mekanisme atau tata cara pelantikan Presiden dan Wakil Presiden karena hanya diatur dalam satu pasal, yaitu Pasal 11. Dalam hal ini, UU Susduk Tahun 2003 tersebut “hanya” memberikan penjelasan tentang arti kata “melantik” sebagaimana diatur dalam penjelasan Pasal 11. Meskipun dalam pelaksanaan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden pada saat undang-undang

tersebut berlaku tidak ditemukan kendala berarti, secara yuridis-akademik masih dapat dipertanyakan keabsahan pelantikan itu sendiri.

Adapun penjelasan Pasal 11 huruf b berbunyi sebagai berikut: “Yang dimaksud dengan MPR melantik Presiden dan Wakil Presiden adalah peresmian Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum yang ditandai dengan pengucapan sumpah/janji dalam Sidang Paripurna MPR. Jika MPR tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Sidang Paripurna DPR. Jika MPR dan DPR tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Pimpinan MPR.”

Penjelasan Pasal 11 tersebut dirasakan kurang jelas karena ada kesan mencampur-adukkan antara pengertian “melantik” dengan “pengucapan sumpah” dan “pengucapan janji”. Selain itu, pengertian melantik juga tidak sama atau berbeda dari “pengucapan sumpah” dan “pengucapan janji” karena disebutkan “melantik ... *ditandai* dengan pengucapan sumpah/janji” (*Kursif* oleh Penulis). Dalam hal itu, “pengucapan

sumpah/janji” hanya merupakan “tanda” pelantikan dan bukan pelantikan itu sendiri, sehingga dengan pengucapan sumpah/janji sebenarnya pelantikan belum terjadi. Apabila maksud pelantikan adalah pengucapan sumpah/janji, semestinya kata yang dipilih bukan “ditandai”, tetapi “dengan”. Apabila asumsi tersebut benar, pelantikan Presiden dan Wakil Presiden pada masa lalu dapat saja diartikan belum terjadi, atau Presiden dan Wakil Presiden tersebut sebenarnya belum dilantik.

Secara leksikal, menurut Kamus Bahasa Indonesia (KBI) kata pelantikan berkata dasar “lantik” yang mendapatkan awalan “pe” dan akhiran “an”. Terdapat dua kata lantik, yaitu lantik yang digunakan dalam kata “melantik” (v) yang artinya meresmikan; mengangkat (biasanya dengan sumpah dan dengan upacara). Contohnya: Presiden melantik menteri kabinet sekarang. Kata “pelantik” (n) artinya adalah orang yang melantik; sedangkan pelantikan (n) adalah acara (upacara) melantik. Sementara itu, arti lain dari lantik artinya adalah “bengkok” dan “lentik”. Kata pelantikan dapat diartikan sebagai penobatan, wisuda, instalasi, atau peresmian dalam konteks penempatan seseorang pada suatu kantor atau jabatan dengan

upacara resmi. Dalam hal ini, pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diartikan sebagai penempatan seseorang ke dalam jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pengaturan terkait dengan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden selanjutnya terdapat dalam UU MD3 Tahun 2009 yang menggantikan UU MD3 Tahun 2003. Berbeda dengan undang-undang sebelumnya, pengaturan terkait dengan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dalam undang-undang tersebut cukup rinci dan jelas. Hal itu terdapat di dalam Bab II tentang MPR, Bagian Ketujuh tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang. Bab tersebut setidaknya mengatur mekanisme Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden (hasil pemilihan umum, Paragraf 2), Pelantikan Wakil Presiden Menjadi Presiden (Paragraf 4), Pemilihan dan Pelantikan Wakil Presiden (Paragraf 5), dan Pemilihan dan Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden (Paragraf 6). Dalam Undang-undang MD3 Tahun 2014

Pasal 32 berbunyi sebagai berikut: “MPR melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum dalam sidang paripurna MPR.” Selanjutnya, mekanisme pelantikan Presiden dan Wakil Presiden tersebut dijelaskan dalam

Pasal 33 ayat (4) sampai dengan (6) sebagai berikut: (4) Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan dengan bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan sidang paripurna MPR. (5) Dalam hal MPR tidak dapat menyelenggarakan sidang sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan rapat paripurna DPR. (6) Dalam hal DPR tidak dapat menyelenggarakan rapat sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung.

Sementara itu, mekanisme pelantikan Presiden yang berasal dari Wakil Presiden yang mengisi jabatan Presiden karena kosong diatur di dalam Pasal 41. Selengkapnya, Pasal 41 tersebut berbunyi sebagai berikut: (1) Jika terjadi kekosongan jabatan Presiden, MPR segera menyelenggarakan sidang paripurna MPR untuk melantik Wakil Presiden menjadi Presiden. (2) Dalam hal MPR tidak dapat mengadakan sidang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden

bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan rapat paripurna DPR. (3) Dalam hal DPR tidak dapat mengadakan rapat sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung.

Terdapat persoalan menarik dalam mekanisme pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum adalah terkait dengan pembacaan keputusan KPU. Pasal 33 ayat (3) berbunyi sebagai berikut: “Dalam sidang paripurna MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32, pimpinan MPR membacakan keputusan KPU mengenai penetapan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden.” Berdasarkan rumusan tersebut tampak seolah-olah pelantikan Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan oleh MPR adalah hanya sebatas membacakan keputusan KPU mengenai penetapan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih hasil pemilihan umum.

Secara umum, terdapat persamaan dan perbedaan dalam mekanisme pelantikan Presiden dan Wakil Presiden untuk masing-

masing “Presiden” hasil pemilihan umum dan Presiden yang berasal dari Wakil Presiden yang menggantikan Presiden yang berhalangan tetap. Kesamaannya ada semacam delegasi dari MPR kepada lembaga lain, dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat, apabila MPR tidak dapat melaksanakan sidang pelantikan tersebut. Dengan model atau mekanisme ini, seakan-akan terjadi delegasi atau pengalihan tugas dan tanggung jawab dari MPR kepada DPR. Selain itu, penegasan pengalihan hanya kepada DPR juga seakan-akan menafikan keberadaan unsur lain dari MPR, yaitu (anggota) DPD.

Persamaan lainnya adalah adanya perintah untuk menetapkan Presiden dan Wakil Presiden terpilih dengan ketetapan MPR. Perintah tersebut seakan-akan menghidupkan kembali keberadaan Ketetapan MPR yang sudah dicabut atau dilepaskan dari MPR sendiri. Kehadiran Ketetapan MPR dapat dipahami sebagai bentuk penguatan atas keputusan hasil pemilihan Presiden dan Wakil Presiden harus dengan bentuk hukum tertentu. Produk hukum tersebut agar berlaku dan mengikat umum, dalam arti ke dalam dan keluar, yang tepat adalah Ketetapan MPR. Apabila dituangkan ke dalam Keputusan

MPR tentu hanya mengikat ke dalam MPR sendiri, sehingga posisinya kurang kuat dalam sistem peraturan perundang-undangan. Namun demikian, akibat perubahan kedudukan MPR yang semula sebagai lembaga negara tertinggi yang kemudian menjadi sejajar dengan lembaga negara lainnya membawa konsekuensi kepada perubahan status produk hukumnya yang berupa Ketetapan MPR.

Selanjutnya, UU MD3 Tahun 2009 digantikan oleh UU MD3 Tahun 2014 yang secara substantif materi muatannya tidak berbeda, kecuali urutan pasalnya saja. Pengaturan terkait dengan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dalam UU MD3 Tahun 2009 diatur dalam Bab II tentang MPR, Bagian Ketujuh tentang Pelaksanaan Tugas dan Wewenang khususnya Paragraf 2 sampai dengan Paragraf 6, yaitu: Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden Hasil Pemilihan Umum (Paragraf 2), Pelantikan Wakil Presiden Menjadi Presiden (Paragraf 4), Pemilihan dan Pelantikan Wakil Presiden (Paragraf 5), dan Pemilihan dan Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden (Paragraf 6). Adapun pasal yang mengatur pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dalam UU MD3 Tahun 2009 adalah Pasal 32 sampai dengan Pasal 55, sedangkan dalam

UU MD3 Tahun 2014 adalah Pasal 33 sampai dengan Pasal 56,

Mekanisme atau tata cara pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak hanya diatur di dalam undang-undang yang mengatur MPR (terutama mulai dari UU Susduk Tahun 2003, UU MD3 Tahun 2009, dan UU MD3 Tahun 2014) sebagai pelaksanaan UUD 1945 setelah perubahan. Hal itu juga ternyata diatur di luar undang-undang tersebut, yaitu di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU Pemilu Tahun 2017). Materi muatan tersebut mengatur juga tentang pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Hal itu diatur secara khusus dalam BAB XIII dengan judul Pelantikan dan Pengucapan Sumpah/Janji.

Dalam Bab XIII di bawah judul “Pelantikan dan Pengucapan Sumpah/Janji”, khususnya Pasal 427, diatur mekanisme pelantikan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilu. Dalam ketentuan tersebut diatur mekanisme pelantikan yang bersifat alternatif karena ada alasan tertentu yang mengakibatkan tidak mungkin dilaksanakannya pelantikan Presiden dan Wakil Presiden. Misalnya, akibat Presiden dan Wakil Presiden terpilih yang akan dilantik berhalangan baik

sendiri-sendiri maupun bersamaan. Selain itu, ketentuan tersebut terkesan menyamakan pengertian pelantikan dengan pengucapan sumpah atau janji, dan menyamakan pengucapan sumpah dengan pengucapan janji.

Selengkapnya Pasal 427 berbunyi sebagai berikut:

1. Pasangan Calon terpilih dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.
2. Dalam hal calon Wakil Presiden terpilih berhalangan tetap sebelum pelantikan, calon Presiden terpilih dilantik menjadi Presiden.
3. Dalam hal calon Presiden terpilih berhalangan tetap sebelum pelantikan, calon Wakil Presiden terpilih dilantik menjadi Presiden.
4. Dalam hal calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih berhalangan tetap sebelum dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden maka Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua Pasangan Calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang Pasangan Calonnya meraih suara terbanyak pertama dan kedua.

Adapun Pasal 428 berbunyi sebagai berikut:

1. Presiden dan Wakil Presiden terpilih bersumpah menurut agamanya, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan sidang paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat bertepatan dengan berakhirnya masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden.
2. Dalam hal Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak dapat bersidang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden dan Wakil Presiden terpilih bersumpah menurut agamanya, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat.
3. Dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat bersidang sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Presiden dan Wakil Presiden terpilih bersumpah menurut agamanya, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung.
4. Pengucapan sumpah/janji sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) merupakan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden terpilih.

Namun demikian, pengertian pelantikan sendiri tidak dijelaskan, tetapi justru dipadukan dengan pengucapan sumpah/janji. Akibatnya, muncul pertanyaan apakah pelantikan sama dengan sumpah/janji, atau justru pelantikan berbeda dari sumpah/janji. Pertanyaan tersebut menjadi penting untuk dijawab secara normatif di dalam undang-undang terkait dengan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 setelah perubahan. Semestinya hal itu ditegaskan di dalam undang-undang pelaksanaannya agar tidak selalu terjadi perbedaan pandangan di kalangan masyarakat, termasuk di kalangan pakar di kampus, atau politisi.

Pengaturan terkait dengan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden di dalam UU Pemilu 2017 ternyata sangat berbeda dengan pengaturan di dalam UU MD3 Tahun 2014. Hal itu akan menimbulkan pertanyaan, undang-undang mana yang akan diterapkan dalam pelaksanaan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden. Apabila dilihat dari pengertian dan tahapan pemilu dalam UU Pemilu Tahun 2017 di antaranya adalah untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dengan 11 (sebelas) tahapan pemilu. Adapun yang

dimaksud dengan “Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, ...”.

Adapun 11 (sebelas) tahapan Penyelenggaraan Pemilu sebagaimana diatur di dalam Pasal 167 ayat (4) meliputi sebagai berikut:

1. Perencanaan program dan anggaran serta penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan pemilu;
2. Pemutakhiran data Pemilih dan penyusunan daftar Pemilih;
3. Pendaftaran dan verifikasi Peserta Pemilu;
4. Penetapan Peserta Pemilu;
5. Penetapan jumlah kursi dan penetapan daerah pemilihan;
6. Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota;
7. Masa Kampanye Pemilu;
8. Masa Tenang;
9. Pemungutan dan penghitungan suara;
10. Penetapan hasil Pemilu; dan
11. Pengucapan sumpah/janji Presiden dan Wakil Presiden serta anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.

Berdasarkan ketentuan tersebut, pelantikan Presiden dan Wakil Presiden merupakan bagian dari tahapan Pemilu yang dimulai dari huruf a sampai dengan huruf k. Artinya, pengucapan sumpah/janji merupakan bagian dari tahapan Pemilu itu sendiri yang tunduk kepada rezim UU Pemilu tersebut. Apabila terdapat perbedaan pengaturan antara UU Pemilu Tahun 2017 tersebut dengan undang-undang lain, maka undang-undang ;ain tersebut harus tidak berlaku (termasuk UU MD3 Tahun 2014). Namun demikian, praktik pelaksanaan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden lebih didasarkan kepada UU MD3 Tahun 2017 karena pihak pelantiknya, yaitu MPR diatur lebih rinci di dalam UU MD3 Tahun 2014 tersebut baik tugas maupun wewenang dan lain-lain.

KONSTRUKSI HUKUM PELAKSANAAN SIDANG TAHUNAN MPR MENURUT UUD 1945

Kata konstruksi dalam bahasa Belanda “*constructie*”, artinya: konstruksi; susunan, bangunan; sedangkan dalam bahasa Inggris “*construction*” sama dengan “*interpretation*” yang artinya *the process of determining the true meaning of a written document*

(proses menentukan arti yang sebenarnya dari dokumen tertulis). Berkaitan dengan frasa konstruksi hukum dalam tulisan ini diartikan sebagai upaya mencari, menemukan, menentukan, menggunakan, dan membentuk susunan atau bangunan hukum yang tepat dan logis. Selanjutnya, konstruksi hukum tersebut diharapkan dalam konteks pelaksanaan sidang tahunan MPR menurut UUD 1945.

Munculnya persoalan konstruksi hukum pelaksanaan Sidang Tahunan MPR antara lain disebabkan pula oleh adanya perubahan kedudukan, tugas, fungsi, dan wewenang MPR seperti dijelaskan di atas. Akibat perubahan berbagai aspek MPR tersebut adalah Sidang Tahunan MPR seakan-akan menjadi kehilangan wibawa di mata lembaga negara lainnya. Terlebih lagi hal itu disebabkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukumnya tidak kuat atau tidak jelas. Padahal, dasar hukum suatu lembaga negara seperti MPR akan memberikan dasar bagi kedudukan, tugas, fungsi, dan wewenang MPR.

Secara normatif, UUD 1945 baik sebelum maupun setelah perubahan tidak mengatur secara tegas adanya jenis sidang MPR yang disebut dengan Sidang Tahunan

MPR. Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR secara periodik dan teratur baru dimulai setelah dilakukannya perubahan UUD 1945. Sebelumnya, istilah sidang tahunan tidak dikenal dalam *nomenklatur* sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam UUD 1945 sebelum perubahan tidak dikenal adanya jenis-jenis sidang, tetapi hanya disebutkan waktunya sekali dalam lima tahun. Pasal 2 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.” Penjelasan Pasal 2 ayat (2) UUD 1945 menjelaskan sebagai berikut: “Badan yang akan besar jumlahnya bersidang sedikit-sedikitnya sekali dalam 5 tahun. Sedikit-sedikitnya, jadi kalau perlu dalam 5 tahun tentu boleh bersidang lebih dari sekali dengan mengadakan persidangan istimewa.”

Berdasarkan konstruksi UUD 1945 sebelum perubahan, MPR dapat bersidang lebih dari 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun. Sidang MPR dalam 5 tahun disebut dengan Sidang Umum, sedangkan sidang di luar yang 5 tahun disebut Sidang Istimewa. Dengan demikian, konstruksi hukum terkait dengan pelaksanaan sidang MPR, UUD 1945 hanya mengenal istilah Sidang Umum dan Sidang Istimewa dan

tidak dikenal atau digunakan istilah sidang tahunan. Dengan kata lain, Sidang MPR yang diselenggarakan lebih dari satu kali dalam lima tahun adalah sidang istimewa.

Ketentuan terkait dengan jenis-jenis sidang MPR pada masa sebelum perubahan UUD 1945 antara lain dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Susduk Tahun 1969). Pasal 37 UU tersebut mengatur bahwa: Peraturan Tata tertib dari masing-masing Badan Permusyawaratan/Perwakilan diatur sendiri oleh masing-masing badan tersebut. Sementara itu, Penjelasan Pasal 37 UU tersebut menjelaskan bahwa: “Dalam peraturan tata tertib juga diatur antara lain bahwa: 1. a. M.P.R. mengadakan sidang biasa sedikitnya sekali dalam lima tahun; b. M.P.R. mengadakan persidangan istimewa sesuai dengan ketentuan Undang-undang Dasar 1945. Berdasarkan ketentuan tersebut waktu itu dikenal “sidang biasa” yang diadakan setidaknya sekali dalam lima tahun, dan “sidang istimewa” yang dapat diselenggarakan di luar sidang biasa.

Dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia pada masa 10 tahun pertama kembali kepada UUD 1945, MPR sempat melaksanakan sidang hampir setiap tahun, yaitu.

1. Sidang Umum I, tanggal 19 November sampai dengan 3 Desember 1960 di Bandung.
2. Sidang Umum II, tanggal 15 November sampai dengan 22 Mei 1963 di Bandung.
3. Sidang Umum III, tanggal 11 November sampai dengan 16 April 1965 di Bandung.
4. Sidang Umum IV, tanggal 20 Juni sampai dengan 5 Juli 1966 di Jakarta.
5. Sidang Istimewa, tanggal 7 sampai dengan 12 Maret 1967 di Jakarta.
6. Sidang Umum V, tanggal 21 sampai dengan 27 Maret 1968 di Jakarta.

Selanjutnya, ketentuan terkait dengan jenis-jenis sidang MPR diatur di dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973. Pasal 60 Ketetapan MPR tersebut berbunyi sebagai berikut: “Rentetan Rapat-rapat Paripurna Majelis pada suatu masa tertentu disebut masa sidang baik untuk Sidang Umum atau Sidang Istimewa.” Selanjutnya, rumusan Pasal 61 Peraturan Tatib MPR berbunyi sebagai berikut: (1) Sidang Umum Majelis ialah Sidang

yang diadakan pada permulaan masa jabatan keanggotaan Majelis. (2) Sidang Istimewa adalah Sidang-sidang yang diadakan di luar Sidang Umum itu.

Dalam perkembangan selanjutnya pengertian Sidang MPR mengalami perubahan, terutama ketika dan setelah terjadi perubahan UUD 1945. Ketentuan tersebut tertuang dalam Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999 Tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (Peraturan Tatib MPR Tahun 1999). Pasal 49 ayat (2) Peraturan Tatib MPR tersebut berbunyi sebagai berikut: “Majelis mengadakan Sidang Tahunan untuk mendengar pidato Presiden mengenai pelaksanaan Ketetapan Majelis dan/atau membuat putusan Majelis.” Berdasarkan rumusan pasal tersebut, Sidang Tahunan MPR diadakan hanya untuk 2 (dua) agenda, yaitu “untuk mendengar pidato Presiden mengenai pelaksanaan Ketetapan Majelis”, dan/atau membuat putusan Majelis.”

Selanjutnya, Pasal 49 ayat (2) Peraturan Tatib MPR Tahun 1999 tersebut diubah dengan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2000 Tentang Perubahan Pertama Atas Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999 Tentang Peraturan Tata Tertib Majelis

Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (Peraturan Tatib MPR Tahun 2000). Adapun rumusan baru Pasal 49 ayat (2) menjadi berbunyi sebagai berikut: “Majelis mengadakan Sidang Tahunan Majelis untuk mendengarkan dan membahas laporan Presiden dan lembaga tinggi negara lainnya mengenai pelaksanaan Ketetapan Majelis serta dapat menetapkan putusan Majelis lainnya.”

Berdasarkan perubahan tersebut terjadi perubahan teknis pelaksanaan Sidang Tahunan MPR yang semula “hanya” “untuk mendengar pidato Presiden mengenai pelaksanaan Ketetapan Majelis” menjadi diperluas sekaligus membahas laporan Presiden. Selain itu, MPR dalam Sidang Tahunan juga untuk mendengarkan dan membahas laporan lembaga tinggi negara lainnya. Sementara itu, terjadi perubahan *nomenklatur* yang semula “membuat” putusan Majelis menjadi “menetapkan” putusan Majelis lainnya. Namun demikian, pengertian “putusan Majelis lainnya” tidak dijelaskan, sehingga menjadi tidak jelas maksudnya.

Adapun catatan sidang-sidang MPR ketika menjelang dan setelah perubahan UUD 1945 justru melaksanakan sidang setiap tahun

sejak tahun 1999 sampai dengan 2003, yaitu:

1. Sidang Tahunan 1999.
2. Sidang Tahunan 2000.
3. Sidang Tahunan 2001.
4. Sidang Tahunan 2002.
5. Sidang Tahunan 2003.

Sebenarnya, pada tahun 2004 dilaksanakan juga Sidang MPR, tetapi *nomenklatur*nya tidak disebut dengan sidang tahunan. Meskipun jika dilihat dari waktunya, pelaksanaan sidang tahun 2004 selang satu tahun dari sebelumnya (2003), nama sidangnya tidak disebut dengan sidang tahunan. Hal itu terjadi karena *nomenklatur* sidang tahunan memang dihilangkan dari Ketetapan MPR Nomor II/MPR/2003 tentang Perubahan Kelima Atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor II/MPR/2003 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Namun demikian, Sidang Tahunan MPR tetap eksis hanya saja tidak menggunakan nama Sidang Tahunan.

Dalam perkembangan selanjutnya, Peraturan Tatib MPR diatur dengan Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1/MPR/2010 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat

Republik Indonesia (Peraturan Tatib MPR Tahun 2010). Selanjutnya, Peraturan Tatib MPR Tahun 2010 tersebut digantikan oleh Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (Peraturan Tatib MPR Tahun 2014).

Berbeda dengan Peraturan Tatib MPR Tahun 2010, Peraturan Tatib MPR Tahun 2014 mengatur agar lebih rinci. Hal itu dapat dilihat dari ketentuan Pasal 66 Tatib tersebut yang berbunyi sebagai berikut:

1. MPR bersidang sedikitnya sekali dalam 5 (lima) tahun di ibu kota negara.
2. MPR menyelenggarakan sidang dalam rangka pelaksanaan wewenang dan tugas MPR.
3. MPR menyelenggarakan Sidang Paripurna MPR awal masa jabatan.
4. MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka memfasilitasi lembaga-lembaga Negara menyampaikan laporan kinerja.
5. MPR menyelenggarakan Sidang Paripurna MPR akhir masa jabatan untuk mendengarkan laporan pelaksanaan tugas dan wewenang serta kinerja Pimpinan MPR.

Selain itu, Tatib MPR Tahun 2014 menjelaskan “tujuan” dilaksanakannya Sidang Tahunan sebagaimana diatur dalam Pasal 155. Selengkapnya, Pasal 155 Tatib MPR tersebut berbunyi sebagai berikut:

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.

Pengaturan terkait dengan persidangan MPR terkini diatur oleh UU MD3 Tahun 2014. Hal itu diatur dalam Pasal 61 yang berbunyi: (1) MPR bersidang sedikitnya sekali dalam 5 (lima) tahun di ibu kota negara. (2) Persidangan MPR diselenggarakan untuk melaksanakan wewenang dan tugas MPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dan Pasal 5. Selanjutnya, diatur di dalam Pasal 62 yang berbunyi: Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara persidangan diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib.

Namun demikian, pengaturan tersebut tidak menjelaskan lebih lanjut terkait dengan jenis, tata cara, mekanisme sidang tersebut, termasuk tidak adanya penjelasan terkait dengan istilah Sidang Tahunan MPR. Satu-satunya petunjuk adalah hal itu diatur ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara persidangan diatur dalam peraturan MPR tentang tata tertib. Dengan demikian, hal tersebut harus dicari dalam Peraturan MPR tentang tata tertib dimaksud.

Adapun peraturan MPR tentang tata tertib tersebut yang merupakan pelaksanaan UU MD3

Tahun 2014 adalah Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Peraturan Tatib MPR tersebut merupakan yang terbaru dan berlaku sebagai hukum positif bagi MPR, termasuk untuk lembaga negara lain dalam kaitannya dengan pelaksanaan Sidang Tahunan MPR. Peraturan tata tertib tersebut sekaligus juga merupakan perubahan atas peraturan tata tertib yang berlaku sebelumnya.

Secara substantif, Peraturan Tatib MPR tersebut berbeda dengan Tatib-tatib sebelumnya. Hal itu tampak dalam Pasal 63, Pasal 150, dan Pasal 152. Selengkapnya, Pasal 63 berbunyi sebagai berikut:

1. MPR bersidang sedikitnya sekali dalam 5 (lima) tahun di ibu kota negara.
2. MPR menyelenggarakan sidang dalam rangka pelaksanaan wewenang dan tugas MPR.
3. MPR menyelenggarakan Sidang Paripurna MPR awal masa jabatan.
4. MPR dapat menyelenggarakan sidang tahunan dalam rangka memfasilitasi lembaga negara menyampaikan laporan kinerja.
5. MPR menyelenggarakan Sidang Paripurna MPR akhir masa jabatan untuk mendengarkan

laporan pelaksanaan tugas dan wewenang serta kinerja Pimpinan MPR.

Pasal 150 berbunyi sebagai berikut:

1. MPR menyelenggarakan sidang dalam rangka melaksanakan wewenang dan tugasnya.
2. Sidang MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan setiap tahun untuk mendengarkan laporan pelaksanaan wewenang dan tugas yang dilakukan oleh Alat Kelengkapan MPR.
3. Setiap fraksi dan kelompok DPD menyampaikan pendapat atas laporan pelaksanaan wewenang dan tugas yang dilakukan oleh Alat Kelengkapan MPR.
4. Hasil sidang disampaikan secara tertulis sebagai rekomendasi MPR kepada lembaga negara untuk ditindaklanjuti.
5. Lembaga negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) meliputi DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Komisi Yudisial.
6. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diputuskan dalam Rapat Gabungan.

Selain itu, Pasal 152 Peraturan Tatib MPR menegaskan tentang pelaksanaan Sidang Tahunan MPR.

Selengkapnya, Pasal 152 berbunyi sebagai berikut:

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.

Berdasarkan catatan, pelaksanaan Sidang Tahunan MPR sempat terhenti pada tahun 2004, tetapi kemudian diadakan lagi mulai tahun 2015 sampai dengan saat ini. Artinya, Sidang Tahunan MPR dalam 10 (sepuluh) tahun terakhir sudah melaksanakan 8 (delapan) kali sidang tahunan, yaitu:

1. Sidang Tahunan 2015.
2. Sidang Tahunan 2016.
3. Sidang Tahunan 2017.
4. Sidang Tahunan 2018.
5. Sidang Tahunan 2019.
6. Sidang Tahunan 2020.
7. Sidang Tahunan 2021.
8. Sidang Tahunan 2022.

Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR berdasarkan Tatib MPR yang baru (2019), saat ini dalam penyampaian Laporan Kinerja Lembaga-lembaga Negara diwakili oleh Presiden. Hal ini menimbulkan pertanyaan terutama terkait dengan persoalan konstitusionalitas, apakah hal ini dapat dibenarkan secara konstitusional. Secara teknis tata cara dan mekanisme Sidang Tahunan MPR memang tidak diatur di dalam UUD 1945, tetapi sudah diatur di dalam Peraturan MPR sendiri. Artinya, secara yuridis-formal ketentuan tersebut menjadi dasar hukum dalam pelaksanaan Sidang Tahunan MPR untuk semua lembaga negara, yaitu MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, dan KY.

Praktek Sidang Tahunan MPR yang “diwakili” oleh Presiden dikhawatirkan mengandung cacat prosedur karena lembaga negara lain (DPR, DPD, MA, MK, BPK, dan KY) bukan bagian dari Presiden atau Pemerintah. Hal itu terjadi karenanya ada ketentuan dalam Tatib MPR Tahun 2019 yang menyatakan bahwa: “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.”

Akibat adanya rumusan tersebut, Sidang Tahunan MPR diadakan setiap tanggal 14-16 Agustus, yang diawali oleh penyampaian laporan kinerja MPR dan ditutup oleh laporan kinerja Presiden. Sebagai konsekuensinya, lembaga negara lain (DPR, DPD, MA, MK, BPK, dan KY) tidak lagi memiliki kewajiban untuk menyampaikan laporan kinerjanya dalam Sidang Tahunan MPR karena sudah diwakili oleh Presiden. Keadaan tersebut tampak menjadi aneh karena seakan-akan menempatkan lembaga negara lain tersebut sebagai bagian dari Presiden atau Pemerintah. Distorsi semacam itu harus segera

diselesaikan agar tidak mengakibatkan Sidang Tahunan MPR menjadi kehilangan makna karena konstruksinya tidak jelas.

Persoalan lain yang perlu mendapatkan perhatian dalam pelaksanaan Sidang Tahunan MPR adalah adanya berbagi peran antara (Ketua) MPR dengan (Ketua) DPR dalam memimpin rapat atau sidang tahunan tersebut. Konstruksi hukum tersebut juga menimbulkan pertanyaan karena seakan-akan forum Sidang Tahunan MPR menjadi sidang DPR juga. Seperti sudah dijelaskan sebelumnya bahwa MPR setelah perubahan UUD 1945 mengalami perubahan kedudukan, tugas, fungsi, wewenang, dan sebagainya. Sidang Tahunan MPR sesuai dengan namanya adalah hajatan yang diprakarsai oleh MPR dengan mengumpulkan atau mengundang pihak-pihak lain seperti DPR, DPD, Presiden, MA, MK, BPK, dan KY. Oleh karena itu, Sidang Tahunan MPR semestinya hanya dipimpin oleh Pimpinan MPR karena merupakan representasi dari lembaga MPR. Dengan demikian, pimpinan DPR dan DPD tidak perlu turut memimpin Sidang Tahunan karena forumnya adalah Sidang Tahunan MPR yang di dalamnya adalah “*joint session*” antara anggota DPR dengan anggota DPD.

Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa “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.” Dengan demikian, MPR merupakan sebuah lembaga “*joint session*” antara anggota DPR dengan anggota DPD. Artinya, MPR baru ada setelah unsur anggota DPR dan anggota DPD bergabung dalam sebuah rapat atau forum bersama. Sebagai konsekuensinya, ketika anggota DPR bersama anggota DPD “berubah” posisi menjadi anggota MPR, tidak ada lagi anggota DPR atau anggota DPD. Dalam hal ini, seluruh anggota DPR dan anggota DPD adalah anggota MPR dengan memakai baju MPR, sedangkan baju DPR dan DPD dilepaskan.

Penyampaian laporan kinerja lembaga-lembaga negara dalam Sidang Tahunan MPR yang diwakili oleh Presiden terkesan hanya formalitas dan seremonial. Presiden dalam pidatonya di dalam Sidang Tahunan MPR pada tanggal 16 Agustus 2022 hanya menyampaikan laporan untuk masing-masing lembaga negara dalam satu-dua kalimat saja. Laporan tersebut sama sekali tidak mencerminkan kinerja

dan kegiatan yang sudah dilakukan oleh masing-masing negara secara utuh, termasuk kekurangan dan hambatan yang dihadapinya.

Presiden dalam kesempatan itu hanya menyampaikan laporan kinerja masing-masing lembaga negara sebagai berikut:

1. Dukungan DPR dalam menghadapi krisis kesehatan dan perekonomian telah mampu membantu Pemerintah. DPR telah mendukung beberapa transformasi besar, antara lain Undang-Undang IKN dan Undang-Undang Harmonisasi Peraturan Perpajakan, serta UU Tindak Pidana Kekerasan Seksual.
2. DPD, sesuai dengan kewenangannya, telah ikut berperan dalam penyusunan beberapa rancangan undang-undang, terutama terkait dengan Otonomi Khusus dan pembentukan provinsi-provinsi baru.
3. Reformasi pelayanan hukum di Mahkamah Agung terbukti telah meningkatkan kualitas penyelesaian perkara. MA terus mengedepankan keadilan restoratif. MA juga telah meningkatkan akses pelayanan hukum yang berkeadilan bagi masyarakat.

4. Mahkamah Konstitusi telah meningkatkan pelayanan penegakan konstitusi secara efektif. Sistem peradilan berbasis elektronik semakin memudahkan akses masyarakat. Peran MK sebagai tuan rumah Kongres MK sedunia, juga patut diapresiasi.
5. BPK telah menjaga sinergi antara kualitas tata kelola keuangan negara dan fleksibilitas dalam menghadapi krisis. Ini sangat membantu Pemerintah. Rencana penyelenggaraan Supreme Audit Institution (SAI)-20 juga semakin memperkuat kepemimpinan Indonesia di G20.
6. Komisi Yudisial terus memberikan layanan prima dalam mengawal peradilan yang bersih dan berwibawa.”

Berdasarkan laporan tersebut, hakikat laporan kinerja masing-masing Lembaga Negara DPR, DPD, MA, MK, BPK, dan KY tidak tampak secara utuh. Informasi yang sedikit dan sepintas yang diberikan melalui pihak lain, yaitu Presiden, tidak mungkin dapat memberikan laporan kinerjanya secara menyeluruh. Akibatnya, alih-alih Sidang Tahunan MPR merupakan ajang laporan tahunan semua lembaga negara, justru hanya

menjadi forum yang kurang bermanfaat karena terkesan formalitas dan seremonial belaka.

PENUTUP

Kewenangan MPR dalam melantik Presiden dan Wakil Presiden dan melaksanakan Sidang Tahunan dianggap sebagai kewenangan sisa setelah kewenangan lainnya dipreteli pada saat perubahan UUD 1945. Namun demikian, kedua hal tersebut dalam pelaksanaannya masih belum jelas dan ajeg karena adanya pertentangan pengaturan antara satu norma dengan norma lainnya baik dalam UUD 1945 sendiri maupun penjabaran ke dalam peraturan perundang-undangan pelaksanaannya. Keadaan itu menjadi paradoks yang dihadapi oleh MPR setelah banyak tugas dan wewenangnya dihilangkan, sehingga keberadaannya menjadi tidak jelas dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia. Di satu sisi, hal tersebut sebagai wewenang sisa yang bersifat eksklusif yang dimiliki oleh MPR, sehingga tanggung jawab pelaksanaannya berada pada pihak MPR. Di sisi lain, akibat pengaturan yang tumpang tindih dan tidak konsisten mengakibatkan pelaksanaannya masih belum ajeg karena dasar hukumnya masih bermasalah.

Keadaan tersebut harus segera diselesaikan agar kewenangan MPR dalam pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dan pelaksanaan Sidang Tahunan dapat berkembang menjadi praktik ketatanegaraan yang baik. Secara normatif, peraturan perundang-undangan pelaksanaannya harus memperjelas dan mempertegas tata-cara dan teknisnya, sehingga peraturan perundang-undangan pelaksanaannya akan mendukung kewenangan MPR tersebut bukan

sebaliknya menambah tidak jelas bahkan terkesan bertentangan satu sama lain. Ketentuan peraturan perundang-undangan pelaksanaannya terutama Undang-Undang MD3 dan Undang-Undang Pemilu harus disinkronkan dalam mengatur pelaksanaan kewenangan MPR dalam melantik Presiden dan Wakil Presiden dan melaksanakan Sidang Tahunan dengan membentuk konstruksi hukum yang jelas atas kewenangan MPR tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, Cetakan III, 2005.
- , *Lembaga Kepresidenan*, cetakan ketiga (edisi revisi), FH UII Press, Yogyakarta, 2006.
- , *Menegakkan Hukum Suatu Pencarian*, Asosiasi Advokat Indonesia, Jakarta, 2009.
- , *Membedah UUD 1945*, UB Press, Malang, 2012.
- , 'Pembangunan Hukum Oleh Masyarakat Melalui Penyelesaian Sengketa di Luar Proses Peradilan', dalam Idris, dkk., *Peran Hukum Dalam Pembangunan di Indonesia, Kenyataan, Harapan, dan Tantangan*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, 2013.
- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta, 2008.
- Hamid S. Attamimi, A, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, disertai, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.
- Hernadi Affandi, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara: Kontemplasi di Era Reformasi*, Global Sinergi Indonesia, Bandung, Bandung, 2017.
- , 'Pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dan Pelaksanaan Sidang Tahunan MPR: Persoalan Ketatanegaraan versus Seremonial', makalah, disampaikan dalam *Focus Group Discussion (FGD)*, diselenggarakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Bandung, 4 Oktober 2022.
- I Nengah Suantra, 'Relevansi Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Terhadap Sistem Pemerintahan Presidensial', Makalah dipresentasikan dalam "Workshop Ketatanegaraan Penegasan Sistem Presidensial" yang diselenggarakan oleh MPR RI pada hari Jumat – Sabtu, 15 – 16 September 2017 di Hotel Novotel Bandara Ngurah Rai, Badung – Bali, 2017.
- Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Martin, Elizabeth A. dan Jonathan Law, eds., *A Dictionary of Law*, Oxford University Press, Oxford-New York, 6th ed, 2006.

- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.
- Rosjidi Ranggawidjaja, *Hubungan Tata Kerja antara Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Presiden*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1991.
- Rusadi Kantaprawira, 'Anjakan Analisis Politik dan Ketatanegaraan Atas Dasar Daur Keparlemenan', dalam Bagir Manan, ed., *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996.
- Saafroedin Bahar dan Nanie Hudawati, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*, Jakarta, 1998.
- Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Penerbit Alumni, Bandung, 1986.
- , *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, PT. Alumni, Bandung, 2006.
- Sekretariat Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan MPR RI*, Edisi Revisi, cetakan kesembilan belas, Juli 2020.
- Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Sidang Tahunan dan Sidang Bersama MPR/DPD/DPD Tahun 2022 Dalam Rangka Laporan Kinerja Lembaga-Lembaga Negara*, Selasa, 16 Agustus 2022.
- Suharizal dan Firdaus Arifin, *Refleksi Reformasi Konstitusi 1998-2002*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007.
- Termorshuizen, Marjanne *Kamus Hukum Belanda-Indonesia*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2022.
- Wojowasito, S, *Kamus Umum Bahasa Belanda-Indonesia*, PT. Ichtar Baru van Hoeve, Jakarta, 2003.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973 Tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1973 Tentang Tata Cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.

Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1973 Tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara.

Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/1973 Tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia Berhalangan.

Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 Tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara

Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999 Tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2000 Tentang Perubahan Pertama Atas Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999 Tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2001 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 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 Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1
Tahun 2019 Tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat
Republik Indonesia.

Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor
1/MPR/2010 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan
Rakyat Republik Indonesia.

MENCARI DESAIN PENGATURAN POKOK-POKOK HALUAN NEGARA: BELAJAR DARI BRAZIL

Lailani Sungkar dan Wicaksana Dramanda
Fakultas Hukum Universitas Islam Bandung
Jl. Tamansari Nomor 24, Bandung.
wicaksanadramanda@live.com;

Abstrak

Perubahan kedudukan dan kewenangan MPR berimplikasi pada perubahan sistem perencanaan nasional. Perencanaan nasional tidak lagi dirumuskan melalui model GBHN, melainkan melalui model perencanaan yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Namun, desain ini menimbulkan berbagai permasalahan seperti dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP) yang hanya bersifat semantik, dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) yang lebih fokus pada visi dan misi Presiden, hingga masalah kesinambungan perencanaan pembangunan yang tidak terwujud. Oleh karena itu, muncul wacana untuk menghidupkan kembali GBHN demi mewujudkan kesinambungan pembangunan. Namun, desain ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945 tidak lagi kompatibel dengan desain perencanaan modal GBHN. Sehingga diperlukan adanya desain pengaturan haluan negara yang disusun dengan mengadaptasi desain ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945, terutama dalam hal keberadaan sistem pemerintahan presidensial. Oleh karena itu, artikel ini akan mencoba menguraikan mengenai bagaimana model pengaturan pokok-pokok haluan negara yang tepat dalam kerangka sistem ketatanegaraan Indonesia? dan bagaimana kaidah pelaksanaan dan penegakan pokok-pokok haluan negara dalam kerangka sistem pemerintahan presidensial? Artikel ini menyimpulkan bahwa model pengaturan pokok-pokok haluan negara di dalam konstitusi merupakan desain pengaturan yang lebih cocok bagi Indonesia, dan pelaksanaan pokok-pokok haluan negara dalam kerangka sistem presidensial dapat didesain dengan mentransplantasi model perencanaan di Brazil, dimana pokok-pokok haluan negara diterjemahkan kedalam perencanaan yang bersifat indikatif yang disusun sejak pencalonan presiden ketika pemilihan umum diselenggarakan.

Kata kunci: haluan negara, konstitusi, sistem perencanaan pembangunan nasional.

Abstract

Changes in the position and authority of the MPR have implications for changes in the national planning system. National planning is no longer formulated through the GBHN model but through the planning model regulated

in Law Number 25 of 2004 concerning the National Development Planning System (SPPN). However, this design raises various problems such as the semantic values of the National Long Term Development Plan (RPJP), the Medium Term Development Plan (RPJMN) document which focuses more on the President's program, to the problem of the sustainability of development planning. Therefore, a discourse emerged to revive the GBHN in order to realize sustainable development. However, Indonesia's constitutional design after the amendment of the 1945 Constitution is no longer compatible with the GBHN design. So it is necessary to design a state policy that is prepared by adapting the Indonesian constitutional design after the amendment to the 1945 Constitution, especially in terms of the existence of a presidential system. Therefore, this article will try to describe how the model for regulating the state policy is appropriate within the framework of the Indonesian constitutional system? and what are the rules for implementing and enforcing the state policy within the framework of a presidential system? This article concludes that the model of regulating state policy in the constitution is a design that is suitable for Indonesia, and the implementation of the state policy within the framework of a presidential system can be designed by transplanting the planning model in Brazil, where the state policy is implemented into an indicative plan drawn up since the presidential nomination when the general election was held.

Keywords: *state policy, constitution, national development planning system.*

PENDAHULUAN

Salah satu hasil amandemen UUD 1945 ketika reformasi bergulir adalah perubahan mendasar pada struktur kelembagaan negara di Indonesia. Salah satu bentuk perubahan adalah mendudukan MPR yang sebelumnya merupakan lembaga tertinggi negara, menjadi lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya. Perubahan struktur kelembagaan tersebut juga diikuti dengan penghapusan kewenangan-kewenangan MPR yang dianggap sebagai bentuk manifestasi lembaga tertinggi negara, yakni kewenangan mengangkat presiden dan

kewenangan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Pada masa itu, Presiden didudukan sebagai mandataris MPR, sehingga bertanggung jawab kepada MPR yang dalam frasa penjelasan UUD 1945 pada masa itu disebutkan bahwa Presiden tidak “*neben*” akan tetapi “*untergeordnet*” kepada MPR. Sebagai mandataris, Presiden berkewajiban melaksanakan GBHN yang telah ditetapkan oleh MPR. Setelah perubahan UUD 1945, Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat sebagai bentuk penguatan sistem

pemerintahan presidensil, sehingga satu-satunya kewenangan signifikan MPR yang tersisa adalah melakukan perubahan UUD 1945.

Perubahan kedudukan dan kewenangan MPR tersebut berimplikasi pada perubahan sistem perencanaan nasional. Perencanaan nasional tidak lagi dirumuskan melalui model GBHN, melainkan melalui model perencanaan berjenjang yang desainnya diatur di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Perencanaan berjenjang ini meliputi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang ditetapkan dengan undang-undang untuk periode 20 tahun, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden untuk periode 5 tahun, dan Rencana Pembangunan Tahunan Nasional atau yang biasa pula disebut sebagai Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden untuk periode 1 tahun.

Keberadaan RPJPN dengan masa keberlakuan 20 tahun di dalam desain SPPN, pada dasarnya ditujukan untuk menjamin kesinambungan pembangunan nasional. Sayangnya, di dalam praktek, RPJPN hanya menjadi

dokumen hukum yang bernilai semantik, karena RPJMN yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden lebih mengutamakan implementasi apa yang menjadi janji-janji politik Presiden dan Wakil Presiden pada saat kampanye daripada pengimplementasian RPJPN. Kondisi ini mengakibatkan aspek kesinambungan pembangunan nasional menjadi tidak terwujud, sehingga muncul adagium “ganti pemimpin ganti kebijakan pembangunan”.

Berdasarkan berbagai kelemahan yang dirasakan terdapat di dalam desain SPPN sebagaimana diuraikan di atas, muncul wacana untuk menghidupkan kembali GBHN demi menciptakan perencanaan pembangunan yang berkesinambungan, salah satunya disuarakan oleh Presiden Kelima Republik Indonesia Megawati Soekarnoputri, yang juga merupakan Ketua Umum Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dalam rapat kerja nasional PDIP pada tahun 2016. Wacana tersebut ditentang oleh berbagai kalangan akademisi, misalnya seperti yang dikemukakan oleh saldi Isra. Menurutnya desain ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945 tidak lagi kompatibel dengan desain perencanaan modal GBHN.

Menurut Saldi, UUD 1945 memiliki politik hukum untuk mempertegas sistem presidensial dimana Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Mekanisme pengisian jabatan presiden dan wakilnya secara langsung oleh rakyat telah menghilangkan hubungan pertanggungjawaban antara presiden dengan MPR. Sehingga, meskipun GBHN dihidupkan kembali, tidak terdapat instrumen hukum yang dapat digunakan oleh MPR untuk memastikan kesinambungan dan implementasi GBHN oleh Presiden.

Dari pendapat Saldi Isra di atas, model pembangunan nasional tidak dapat disusun dengan cara membangkitkan atau mereinkarnasi GBHN masa lalu. Jika pokok-pokok haluan negara yang akan menjadi pondasi perencanaan pembangunan nasional hendak dimunculkan, maka diperlukan adanya desain pengaturan pokok-pokok haluan negara yang disusun dengan mengadaptasi desain ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945, terutama dalam hal keberadaan sistem pemerintahan presidensial yang menjadi salah satu esensi perubahan UUD 1945.

Dari sisi praktis, desain sistem perencanaan pembangunan dengan pondasi pokok-pokok haluan negara merupakan sistem yang dapat

dijumpai pada negara dengan sistem pemerintahan presidensial. Misalnya sistem perencanaan di Brazil. Brazil melalui Konstitusinya yang dibentuk pada tahun 1988 memiliki norma-norma yang dapat dikategorikan sebagai pokok-pokok haluan negara meskipun menganut sistem pemerintahan presidensial seperti halnya Indonesia.

Beberapa norma yang dapat dikategorikan sebagai pokok-pokok haluan negara di dalam Konstitusi Brazil Tahun 1988 umumnya ditujukan untuk menjamin pelaksanaan dan pemenuhan hak-hak sosial-ekonomi yang meliputi prinsip “*I. national sovereignty; II. private property; III. social function of property; IV. free competition; V. consumer protection; VI. environmental protection, including through differentiated treatment in accordance with the environmental impact of the products and services and the processes by which they are elaborated and rendered; VII. reduction in regional and social inequalities; VIII. pursuit of full employment; IX. preferential treatment for small-scale firms organized under Brazilian law with their headquarters and management in the Country*”. Prinsip-prinsip tersebut menghendaki keseimbangan bahwa di satu sisi aktivitas ekonomi mengandalkan

modal dengan kebebasan berkompetisi, dan di sisi lain untuk menjaga mereka yang tidak dapat menjangkau kompetisi kapitalistik tersebut, prinsip pengentasan ketimpangan wilayah dan sosial, serta prinsip fungsi sosial dari kepemilikan (*property*).

Berdasarkan uraian di atas, maka desain pengaturan mengenai pokok-pokok haluan negara di Brazil yang menjadi pondasi dari sistem perencanaan pembangunan nasional dapat menjadi *benchmark* bagi Indonesia untuk merumuskan desain pengaturan pokok-pokok haluan negara yang juga dikehendaki menjadi pondasi dari sistem pembangunan nasional. Model di Brazil tentunya dapat menjadi contoh yang ideal bagi Indonesia mengingat kesamaan model konstitusinya yang memiliki pengaturan mengenai jaminan pemenuhan hak-hak ekonomi-sosial yang dipadukan dengan sistem pemerintahan presidensial.

DESAIN PENGATURAN POKOK-POKOK HALUAN NEGARA: BENTUK DAN MATERI MUATAN

Salah satu perdebatan yang cukup mengemuka mengenai wacana dihidupkannya kembali GBHN adalah perdebatan mengenai bentuk hukum atau instrumen

hukum apa yang tepat untuk ‘membungkus’ pokok-pokok haluan negara. Dari perdebatan yang ada, setidaknya dapat ditarik 3 pendapat utama yang berkembang, yakni:

1. Diatur di dalam UUD 1945;
2. Diatur kembali melalui Tap MPR; dan
3. Diatur dalam undang-undang.

Gagasan untuk mengatur pokok-pokok haluan negara melalui Tap MPR dan melalui undang-undang merupakan gagasan yang tidak populer. Hal ini dikarenakan *Pertama*, pengaturan pokok-pokok haluan negara melalui Tap MPR dianggap bagaikan menghidupkan kembali GBHN pada masa lalu yang merupakan artefak sejarah yang tidak lagi sesuai dengan desain ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi, terutama berkaitan dengan sistem presidensial. GBHN dengan Tap MPR dianggap sebagai upaya untuk menempatkan kembali MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang dapat menggerus sistem presidensial yang berupaya untuk diterapkan secara ajeg. Agar GBHN dengan model Tap MPR dapat efektif dijalankan, memerlukan perubahan desain struktur ketatanegaraan yang cukup masif dan disinyalir akan menghidupkan kembali desain ketatanegaraan Indonesia di masa

lahu. *Kedua*, pengaturan di dalam undang-undang dianggap tidak akan menyelesaikan permasalahan yang selama ini dirasakan, yakni mengenai kesinambungan pembangunan nasional dan masalah pembangunan yang lebih memperlihatkan eksekutif sentris atau presiden sentris karena cenderung dirumuskan untuk mewujudkan janji-janji politik presiden pada masa pemilihan umum. Berdasarkan dua hal tersebut, gagasan untuk mengatur pokok-pokok haluan negara di dalam konstitusi menjadi gagasan yang lebih populer.

Salah satu pendukung gagasan mengatur pokok-pokok haluan negara di dalam konstitusi adalah Yudi Latif. Yudi Latif mengemukakan bahwa mengatur pokok-pokok haluan negara di dalam UUD 1945 merupakan bentuk pembeda dengan pengaturan GBHN melalui Tap MPR seperti masa lalu. Baginya penting untuk merumuskan pokok-pokok haluan negara dengan bentuk yang tidak sama dan sebangun dengan format GBHN masa lalu. Titik tekan pengaturan pokok-pokok haluan negara harus fokus pada masalah yang selama ini dirasakan ketika pembangunan nasional dilaksanakan dengan desain SPPN, yakni tidak adanya kesinambungan

pembangunan. Oleh karena itu, pengaturan pokok-pokok haluan negara di dalam UUD 1945 akan menjadi jawaban untuk meminimalkan diskontinuitas dan diskonektivitas yang selama ini terjadi. Selain itu, karena tempatnya di dalam UUD 1945, maka isi dari pokok-pokok haluan negara harus berupa pedoman-pedoman dasar (*guiding principle*) dan arahan-arahan dasar (*directive principle*). Artinya, pokok-pokok haluan negara yang baru akan memiliki karakter yang berbeda dengan GBHN pada masa lalu yang cenderung memperlihatkan karakter pengaturan perencanaan yang bersifat indikatif. Pendapat Yudi Latif ini nampaknya dipengaruhi oleh praktek pengaturan pokok-pokok haluan negara di dalam konstitusi Filipina, India, termasuk pada konstitusi Brazil.

Indra Perwira mengklasifikasikan tiga model pengaturan haluan negara di dalam konstitusi yaitu melalui bagian pembukaan, ketentuan hak asasi manusia (ekonomi dan sosial), dan prinsip-prinsip direktif. Ketiga model pengaturan tersebut dapat dipadukan sesuai dengan kebutuhan di setiap negara. Di dalam praktek di Brazil, pengaturan haluan negara di dalam Konstitusi Tahun 1988 dilakukan dengan memadukan

model pengaturan di dalam pembukaan dan ketentuan-ketentuan khusus mengenai hak asasi manusia. Bahkan desain pengaturan pokok-pokok haluan negara pada Konstitusi Brazil memiliki kemiripan dengan model pengaturan yang ada di dalam UUD 1945. Misalnya dalam hal perumusan tujuan bernegara (*supreme goals*) yang diletakkan di dalam bagian pembukaan. Di Indonesia, tujuan bernegara diletakkan pada Alinea Ke-4 Pembukaan UUD 1945. Di dalam pembukaan Konstitusi Brazil, ditemukan pula pernyataan '*supreme goals*' yang berbunyi:

'We, the representatives of the Brazilian People, convened in the National Constituent Assembly to institute a democratic state for the purpose of ensuring the exercise of social and individual rights, liberty, security, well-being, development, equality and justice as supreme values of a fraternal, pluralist and unprejudiced society, founded on social harmony and committed, in the internal and international orders, to the peaceful settlement of disputes, promulgate, under the protection of God, this

Constitution of the Federative Republic of Brazil.'

Tujuan negara pada pembukaan Konstitusi Brazil di atas dimanifestasikan dalam berbagai prinsip yang diatur secara khusus di dalam bab '*fundamental principles*' seperti prinsip negara demokratis, prinsip pemisahan kekuasaan, dan prinsip lainnya yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara. Berbeda dengan Filipina dan India yang memiliki Bab khusus di dalam konstitusinya yang mengatur mengenai *Directive Principles and State Policy*, Konstitusi Brazil tidak memiliki bab khusus mengenai hal tersebut, sehingga ketentuan pokok-pokok haluan negara yang bersifat *directive* tersebar dalam berbagai bab *economic and financial order*, dan bab tentang *social order*. Konstruksi yang demikian memiliki kedekatan dengan model pengaturan haluan negara di UUD 1945. Oleh karena itu, model pengaturan haluan negara pada Konstitusi Brazil merupakan model yang paling relevan untuk diadaptasi karena kedekatan karakter penormaannya haluan negara di Konstitusi Brazil dengan UUD 1945.

Adapun model pengaturan haluan negara di dalam UUD 1945 pada saat ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Haluan negara dalam Pembukaan UUD 1945.

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, Alinea Ke-4 Pembukaan UUD 1945 mengandung ketentuan-ketentuan atau pernyataan-pernyataan yang dapat dikategorikan sebagai haluan negara, yakni: “untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...”. Dengan kata lain, tujuan-tujuan yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 di atas merupakan dasar haluan negara yang memuat arahan sekaligus perintah mengenai bagaimana pembangunan Indonesia ke depan.

2. Haluan Negara Dalam Ketentuan UUD 1945 Mengenai Jaminan Hak Ekonomi Dan Sosial.

Beberapa ketentuan mengenai pokok-pokok haluan

negara yang diartikulasikan dalam hak ekonomi diantaranya dapat ditemukan pada Pasal 28C ayat (1) mengenai hak atas kebutuhan dasar, Pasal 28D ayat (2) mengenai hak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang layak dan adil dalam hubungan kerja, Pasal 28H ayat (1) mengenai hak untuk hidup sejahtera, bertempat tinggal, dan mendapat lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta memperoleh pelayanan kesehatan, atau Pasal 28H ayat (4) mengenai hak untuk mempunyai hak milik pribadi. Berbagai ketentuan tersebut pemenuhannya diatur pada Pasal 28I ayat (4) yang menyatakan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggungjawab negara, terutama Pemerintah.

3. Haluan Negara dalam bentuk prinsip-prinsip yang bersifat *directive* di dalam UUD 1945

UUD 1945 memiliki sejumlah BAB yang secara substansi berisi ketentuan-ketentuan yang mengandung prinsip direktif, di antaranya sebagai berikut:

1. BAB Pendidikan dan Kebudayaan UUD 1945

Pasal 31 UUD 1945 mengatur bahwa pemerintah berkewajiban 1) membiayai pendidikan dasar, 2) mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, 3) memprioritaskan dua puluh persen anggaran pendidikan dari APBN dan APBD, dan 4) memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Pasal 32 UUD 1945 mengatur bahwa pemerintah berkewajiban 1) memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia, dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya, dan 2) menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai

kekayaan budaya nasional.

2. BAB Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial

Pasal 33 UUD 1945 mengatur sejumlah prinsip bagi pemerintah dalam menyelenggarakan perekonomian, mulai dari 1) perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan, 2) penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, 3) penguasaan negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dan 4) perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta menjaga

keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Pasal 34 UUD 1945 mengatur sejumlah prinsip bagi pemerintah dalam menyelenggarakan kesejahteraan sosial, mulai dari 1) fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara, 2) negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu, dan 3) negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.

Uraian di atas menunjukkan bahwa sebetulnya UUD 1945 telah memiliki pengaturan mengenai pokok-pokok haluan negara baik dengan model pembukaan, ketentuan hak ekonomi dan sosial, maupun prinsip-prinsip direktif. Namun, tidak semua ketentuan mengenai pokok-pokok haluan

negara di dalam UUD 1945 memiliki derajat programatik yang memadai. Misalnya, ketentuan di dalam Pasal 33 ayat (3) hanya memberikan prinsip dasar perekonomian bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Norma tersebut tidak memberikan arahan lebih lanjut mengenai bagaimana cara negara melakukan penguasaan. Hal ini mengakibatkan Pasal 33 tersebut tidak memadai untuk dapat menjadi pedoman bagi perencanaan pembangunan nasional. Dengan demikian, secara praktikal, mempertahankan model haluan negara yang telah ada pada saat ini merupakan pilihan yang paling mudah untuk dilakukan karena tidak memerlukan perubahan sistematika UUD 1945 secara paradigmatic.

Selain itu, dari segi jumlah, ketentuan haluan negara yang bersifat prinsip-prinsip direktif yang tercantum di Pasal 31 sampai dengan Pasal 34 UUD 1945, dapat dikatakan sangat minim jika dibandingkan

dengan Konstitusi Brazil 1988 yang merinci berbagai haluan negara yang bersifat prinsip-prinsip direktif, di antaranya melalui “*Economic and Financial Order*” dan “*Social Order*” yang menghasilkan 60 klausul mengenai berbagai isu mulai dari kebijakan di bidang agraria hingga keolahragaan, sehingga memadai untuk dijadikan pedoman dalam perencanaan pembangunan nasional. Lebih jelas, pokok-pokok haluan negara di dalam Konstitusi Brazil dapat diuraikan sebagai berikut:

3. Haluan Negara Dalam Bidang Pertahanan Dan Kemanan

Di dalam *Article 4*, Konstitusi Brazil menyatakan secara eksplisit bahwa menjaga perdamaian dan penyelesaian sengketa secara damai merupakan dua dari sepuluh prinsip yang ditetapkan oleh Konstitusi dalam hal hubungan internasional. Lebih jelas, *Article 4* Konstitusi Brazil menyatakan sebagai berikut:

“The international relations of the Federative Republic of Brazil are governed by the following principles:

- a. national independence;*
- b. prevalence of human rights;*

- c. self-determination of peoples;*
- d. non-intervention;*
- e. equality among States;*
- f. defense of peace;*
- g. peaceful solution of conflicts;*
- h. repudiation of terrorism and racism;*
- i. cooperation among people for the progress of humanity;*
- j. concession of political asylum.”*

Brazil juga secara tegas menyatakan untuk menjaga wilayahnya sebagai wilayah bebas dari senjata nuklir. Segala bentuk aktivitas nuklir di wilayahnya hanya diperkenankan sepanjang untuk tujuan damai (*peaceful purpose*). Ketentuan yang mengatur mengenai program negara bebas senjata nuklir atau program pengembangan nuklir untuk tujuan non militer ini merupakan perwujudan norma programatik yang paling detail yang berkaitan dengan pertahanan dan keamanan di dalam Konstitusi Brazil.

4. Haluan Negara Dalam Bidang Pendidikan

Pada *Article 206* terdapat prinsip-prinsip yang dapat dikategorikan sebagai haluan

negara di bidang pendidikan sebagai berikut:

1. kesetaraan akses pada pendidikan;
2. kebebasan dalam belajar, mengajar, dan melakukan penelitian, termasuk kebebasan berekspresi;
3. pluralisme gagasan dan konsep pedagogi, dan prinsip berdampingan antara sekolah negeri dan swasta;
4. pendidikan gratis;
5. pengajar yang kompeten;
6. proses administrasi pendidikan yang demokratis;
7. jaminan standar kualitas; dan
8. gaji yang layak bagi profesi pengajar.

Selain itu, Konstitusi Brazil memberikan penekanan khusus bagi penyelenggaraan pendidikan tinggi dengan secara tegas memberikan jaminan otonomi bagi perguruan tinggi, baik dalam konteks akademik maupun non-akademik. Jaminan otonomi ini dinyatakan di dalam *Article 207* sebagai berikut:

“Universities enjoy autonomy with respect to didactic, scientific and administrative matters, as well as autonomy in financial and patrimonial

management, and shall comply with the principle of the inseparability of teaching, research and extension. §1°. Universities are permitted to hire foreign professors, technicians and scientists as provided by law. §2°. The provisions of this article shall apply to institutions of scientific and technological research.”

5. Haluan Negara Dalam Bidang Perekonomian

Haluan negara dalam bidang perekonomian merupakan ketentuan yang detil diatur di dalam Konstitusi Brazil. Haluan negara yang utama dalam konteks ekonomi dinyatakan di dalam *Article 3* pada *Title I* Konstitusi Brazil yang secara eksplisit menyatakan bahwa tujuan negara adalah mewujudkan pembangunan nasional, dan mengurangi kesenjangan atau ketimpangan kesejahteraan. Artinya, Konstitusi Brazil menghendaki terwujudnya keadilan sosial melalui pembangunan dan perekonomian dijalankan. Lebih jelas, ketentuan konstitusional tersebut berbunyi sebagai berikut:

“The fundamental objectives of the Federative Republic of

*Brazil are: I – to build a free, just and solidary society; II – to **guarantee national development**; III – to **eradicate poverty and substandard living conditions and to reduce social and regional inequalities**; IV – to promote the well-being of all, without prejudice as to origin, race, sex, colour, age and any other forms of discrimination.”*

Dalam rangka menerjemahkan ketentuan di atas, Konstitusi Brazil memiliki beberapa ketentuan di dalam konstitusinya yang bersifat programatik sebagai berikut:

. Di dalam *Article 170*, Konstitusi Brazil dinyatakan bahwa perekonomian harus didasarkan pada apresiasi atas nilai dari pekerjaan manusia dan kebebasan untuk berusaha, dan ditujukan untuk memastikan setiap orang hidup bermartabat dalam kerangka keadilan sosial. Ketentuan ini memberikan sembilan prinsip dasar di bidang perekonomian yang wajib untuk dipatuhi dan dilaksanakan oleh negara. Lebih jelas, *Article 170* Konstitusi Brazil menyatakan sebagai berikut:

”The economic order, founded on the

appreciation of the value of human work and on free enterprise, is intended to ensure everyone a life with dignity, in accordance with the dictates of social justice, with due regard for the following principles:

I – national sovereignty; II – private property; III – the social function of property; IV – free competition; V – consumer protection; VI – environment protection, which may include differentiated treatment in accordance with the environmental impact of goods and services and of their respective production and delivery processes; VII – reduction of regional and social differences; VIII – pursuit of full employment; IX – preferential treatment for small enterprises organized under Brazilian laws and having their head-office and management in Brazil.”

a. Layaknya Pasal 33 UUD 1945 yang

mengatur mengenai “hak menguasai negara”, konsep yang serupa juga ditemukan di dalam Konstitusi Brazil dengan model norma yang lebih programatik, sehingga memberikan kejelasan secara normatif mengenai kedudukan dan relasi antara negara, badan usaha milik negara, dan swasta dalam mengelola sumber-sumber energi dan kekayaan alam. Kejelasan semacam ini tidak dapat ditemukan dengan mudah ketika membaca Pasal 33 UUD 1945. Kejelasan mengenai relasi antara negara, badan usaha milik negara, dan swasta dalam mengelola kekayaan alam dan cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak harus ditelusuri dengan melakukan penafsiran secara historis dan perkembangan tafsirnya di berbagai putusan Mahkamah Konstitusi.

Selain itu, pondasi perekonomian Brazil adalah gagasan “free

competition”, maka Konstitusi Brazil memlimitasi keterlibatan negara di dalam perekonomian. Konstitusi Brazil hanya menghendaki negara untuk dapat melakukan perusahaan langsung di dalam kehidupan perekonomian, apabila ada kebutuhan untuk menjaga keamanan nasional (*national security*) atau kebutuhan kolektif (*collective interest*) yang implementasinya harus diatur lebih lanjut di dalam undang-undang. Hal ini diatur di dalam *Article 173* sebagai berikut:

Article 173

“With the exception of the cases set forth in this Constitution, the direct exploitation of an economic activity by the State shall only be allowed whenever needed to the imperative necessities of the national security or to a relevant collective interest, as defined by law”.

Meskipun begitu, Konstitusi Brazil tetap menghendaki negara untuk melakukan intervensi guna mencegah dominasi tunggal di dalam pasar yang mematikan kompetisi dan menumpuk kemakmuran dengan cara yang tidak dapat dibenarkan. Kewenangan negara untuk melakukan intervensi ini diatur di dalam *Paragraph 4 Article 173* sebagai berikut:

Article 173 Paragraph 4.

“The law shall repress the abuse of economic power that aims at the domination of markets, the elimination of competition and the arbitrary increase of profits.”

b. Berdasarkan ketentuan-ketentuan di atas, terlihat bahwa di dalam kehidupan perekonomian, negara diberikan fungsi mengatur dan mengontrol yang dimanifestasikan dalam bentuk kewenangan untuk menyusun perencanaan

ekonomi yang bersifat indikatif. Konstitusi juga menghendaki bahwa negara harus mampu merumuskan pedoman penyusunan perencanaan yang dapat menghasilkan perencanaan

pembangunan yang seimbang antara pembangunan di tingkat nasional dengan pembangunan di tingkat lokal.

Konstruksi mengenai fungsi negara di dalam perekonomian ini dapat diidentifikasi dari ketentuan *Article 174* Konstitusi Brazil sebagai berikut:

Article 174

“As the normative and regulating agent of the economic activity, the State shall, in the manner set forth by law, perform the functions of control, incentive and planning, the latter being binding for the public sector and indicative for the private sector.”

Paragraph 1.

The law shall establish the guidelines and bases for planning of the balanced national

development, which shall embody and make compatible the national and regional development plans.

d. Sebagaimana ketentuan Pasal 33 UUD 1945 yang mengatur mengenai hak menguasai negara atas kekayaan alam, Konstitusi Brazil pun menyatakan demikian. Di dalam *Article 176*, Konstitusi Brazil menyatakan bahwa segala sumber daya mineral dan sumber daya energi adalah milik negara. Lebih jelas, ketentuan tersebut berbunyi sebagai berikut:

Article 176

“Mineral deposits, under exploitation or not, and other mineral resources and the hydraulic energy potentials form, for the purpose of exploitation or use, a property separate from that of the soil and belong to the Union, the concessionaire being guaranteed the ownership of the mined product.”

Adapun aspek yang membedakan dengan

ketentuan Pasal 33 UUD 1945 adalah bahwa Konstitusi Brazil mengatur secara eksplisit bentuk-bentuk kegiatan eksploitasi sumber daya alam. *Article 177* mengatur lima bentuk kegiatan eksploitasi sumber daya alam yang merupakan hak monopoli negara, yakni:

1. pencarian dan eksploitasi simpanan minyak bumi dan gas alam, termasuk hidrokarbon fluida lainnya;
2. penyulingan minyak bumi baik dari dalam maupun luar negeri;
3. impor dan ekspor produk dan produk sampingan pokok yang dihasilkan dari kegiatan penyulingan minyak bumi;
4. usaha transportasi laut termasuk dalam bentuk transportasi pipa untuk mengangkut minyak mentah dari dalam negeri atau produk sampingannya, serta mengangkut gas alam; dan
5. pencarian, penambangan, pengayaan,

pemrosesan ulang, industrialisasi, dan perdagangan bijih dan mineral nuklir serta produk sampingnya, kecuali radioisotop yang produksi, penjualan, dan penggunaannya diizinkan berdasarkan Konstitusi Federal.

Meskipun konstitusi menyatakan bahwa bentuk-bentuk kegiatan eksploitasi sumber daya alam di atas merupakan hak monopoli negara, namun *Paragraf 1 dari Article 177* tersebut juga memberikan kewenangan kepada negara untuk dapat membentuk hubungan keperdataan dengan badan usaha milik negara atau pihak swasta untuk melaksanakan kegiatan eksploitasi tersebut. Namun, *Paragraf 1 dari Article 177* tetap mengecualikan kegiatan eksploitasi bahan bakar nuklir sebagai hak monopoli negara yang tidak dapat dilaksanakan dengan mengikutsertakan pihak non-negara. Lebih jelas, *Paragraf 1 Article 177*

Konstitusi Brazil menyatakan sebagai berikut:

“The Union may contract with state-owned or with private enterprises for the execution of the activities provided for in items I through IV of this article, with due regard for the conditions set forth by law”.

Berdasarkan uraian di atas, terlihat bahwa ketentuan mengenai haluan negara di dalam Konstitusi Brazil memiliki derajat programatik yang tinggi. Pertanyaannya kemudian adalah, mengapa derajat programatik di dalam *directive principles* harus tinggi? Hal ini berkaitan dengan kebutuhan untuk memastikan bahwa *the supreme goals* negara yang terdapat di dalam bagian pembukaan konstitusi benar-benar berupaya diwujudkan dengan cara-cara yang sesuai dengan identitas konstitusinya. Dengan demikian, norma pokok-pokok haluan negara yang bersifat programatik di dalam UUD 1945 memiliki urgensi untuk dihadirkan dalam rangka menjaga identitas konstitusi Indonesia dan mewujudkan apa yang dicita-citakan di dalam pembukaan UUD 1945 dengan cara-cara yang sesuai dengan identitas UUD 1945.

Haluan negara yang masih “sedikit”, “pendek”, “general”, atau “belum rinci” pada UUD 1945 akan berdampak pula pada karakter normanya yang sangat terbuka sekali terhadap berbagai cara interpretasi (*open interpretative*). Sebagai contoh, Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945 dapat ditafsirkan dengan cara yang berbeda-beda, bahkan saling bertentangan oleh Pemerintah dan legislator. Dari kedua pasal tersebut, lahir berbagai undang-undang di bidang sumber daya alam dengan spektrum beragam mulai dari yang sangat liberal hingga sangat sosialis.

HALUAN NEGARA DAN SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN YANG BERKELANJUTAN

Pada bagian ini, akan diuraikan bagaimana pokok-pokok haluan negara dapat menjadi dasar atau pondasi dalam perencanaan pembangunan nasional di tengah sistem pemerintahan presidensial. Untuk dapat merumuskan hal tersebut, bagian ini akan menguraikan bagaimana sistem perencanaan nasional di Brazil yang juga menganut sistem pemerintahan presidensial.

Pada bagian sebelumnya, telah dikemukakan berbagai pokok-pokok haluan negara yang terdapat

di dalam Konstitusi Brazil Tahun 1988. Dalam rangka melaksanakan atau mewujudkan apa yang menjadi mandat dalam pokok-pokok haluan negara di dalam Konstitusinya, Brazil mengembangkan model perencanaan pembangunan yang disebut dengan *plano pluriannual* (bahasa portugis) atau *pluriannual/multi-year plan* (Bahasa Inggris), yang selanjutnya akan disebut sebagai PPA. Dilihat dari periode berlakunya, PPA yang merupakan dokumen perencanaan 4 tahunan merupakan dokumen yang mirip dengan RPJMN 5 tahunan yang ada di Indonesia sebagai bagian dari SPPN. Namun, PPA merupakan dokumen yang diajukan oleh Presiden dan harus mendapatkan persetujuan *Congress*, serta dikemas dalam bentuk undang-undang. Misalnya, PPA periode 2016-2019 disahkan dengan Federal Law (*das Lei*) No. 13.249 yang disahkan pada Tanggal 13 Januari 2016, dan *Federal Law (Lei)* No. 13.971/2019 yang memuat *o Plano Plurianual/the Multi-Annual Plan 2020-2023*. Dari sisi ini terlihat bahwa implementasi haluan negara harus dirumuskan melalui dokumen perencanaan yang disetujui oleh wakil rakyat di *Congress*. Kondisi ini berbeda dengan dokumen RPJMN yang hanya ditetapkan

dengan Peraturan Presiden tanpa ada pelibatan wakil rakyat di DPR.

Terdapat 2 hal menarik yang ditemukan dalam desain perencanaan nasional di Brazil yakni, *Pertama*, perencanaan PPA dilakukan pada saat calon presiden hendak melakukan sesi kampanye dalam rangka pemilihan umum. Hal ini berarti, isi dari dokumen PPA di Brazil juga merupakan janji-janji politik calon presiden pada saat pemilu. Dalam rangka memastikan bahwa janji politik yang disusun sebagai rencana PPA sesuai dengan amanat haluan negara di dalam Konstitusinya, pemerintah Brazil mengadakan rapat dengan perwakilan dari seluruh calon presiden, untuk menginformasikan dan melakukan sosialisasi mengenai mekanisme perumusan PPA disertai dengan indikator-indikator yang terukur yang dapat digunakan. Artinya, sejak awal kampanye, para calon presiden sudah diwajibkan untuk mengusung program yang masuk akal dengan indikator yang terukur. Skema ini juga memperlihatkan bagaimana haluan negara, dokumen perencanaan, dan sistem presidensial dapat berjalan beriringan. Oleh karena itu, tidak dapat dipungkiri bahwa prioritas pembangunan nasional dapat berbeda antara satu periode dengan periode yang lain, tergantung janji

kampanye presiden terpilih. Misalnya, PPA Periode Kedua (1996 – 1999), memprioritaskan kebijakan modernisasi kehidupan bernegara, pengurangan ketimpangan regional (antar daerah) dan sosial, dan peningkatan daya saing negara. Sementara itu, PPA keempat (2004 – 2007), walaupun tetap mempertahankan tujuan pengurangan ketimpangan sosial, juga menambahkan tujuan pembangunan lainnya yaitu peningkatan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dari segi lingkungan hidup yang dapat meningkatkan lapangan pekerjaan dan pendapatan masyarakat, dan mengurangi ketimpangan regional (antar negara bagian), serta pemberdayaan masyarakat dan penguatan demokrasi.

Kedua, rencana PPA yang disusun oleh calon presiden harus dilengkapi dengan dokumen rencana anggaran, yang meliputi kebijakan umum anggaran, anggaran tahunan, hingga rencana utang negara. Dengan demikian, pada masa kampanye di dalam pemilihan umum, rakyat dapat mengidentifikasi mana visi dan misi calon presiden yang masuk akal dari perspektif keuangan negara, dan dampaknya terhadap rakyat apabila rencana pembangunan yang diusung direncanakan dengan menggunakan

utang negara. Selain itu, dari sisi ini dapat terlihat keunikan sistem perencanaan pembangunan di Brazil, dimana perencanaan dan penganggaran merupakan satu kesatuan, begitu pula aparatur pelaksanaannya.

Selain PPA yang bersifat umum, sistem perencanaan nasional di Brazil juga mengenal PPA yang bersifat sektoral yang sama halnya dengan PPA umum, diusulkan dan disetujui oleh *Congress* dalam bentuk undang-undang. Misalnya PPA mengenai *National Policy on Climate Change 11* dan turunannya, *National Plan on Climate Change 12* dan turunannya. Sejak Konstitusi Brazil 1988 berlaku, ada 9 periode PPA yang telah ditetapkan: periode PPA pertama (1991 – 1995), PPA kedua (1996 – 1999), PPA Ketiga (2000 – 2003), dan seterusnya hingga PPA yang saat ini berjalan untuk tahun 2020 – 2023.

Sistem presidensial yang diterapkan oleh Brazil mengakibatkan efektifitas pelaksanaan PPA akan sangat bergantung pada *political will* dari *Congress*. Seperti halnya Indonesia, Brazil juga menggabungkan sistem presidensial dengan sistem multipartai. Sehingga, untuk menjamin agar PPA dapat dilaksanakan dengan dukungan politik dan anggaran dari *Congress*,

presiden akan ‘dipaksa’ untuk membangun koalisi yang kuat. Pembentukan koalisi ini pada akhirnya memaksa presiden pula untuk berkompromi dengan partai koalisi mengenai substansi dan prioritas dari PPA. Tanpa kompromi, implementasi PPA akan terkendala dari sisi penganggaran dan akan terkendala dari sisi legislasi manakala implementasi PPA membutuhkan pembentukan atau perubahan undang-undang, atau bahkan membutuhkan amandemen terhadap konstitusi.

Dalam praktek penegakan, berbagai jaminan hak yang dapat dikategorikan sebagai haluan negara dapat ditegakkan melalui pengadilan, misalnya hak atas pendidikan dan hak atas kesehatan. Dalam kasus hak atas pendidikan, Mahkamah Agung Brazil mewajibkan negara-negara bagian dan pemerintah daerah untuk memenuhi kewajiban finansial yang diatur dalam konstitusi. Dalam perkara hak atas pelayanan kesehatan yang baik dan pengobatan, Mahkamah Agung Brazil juga memutuskan pasien dapat meminta pengobatan gratis dalam sistem kesehatan nasional. Bahkan, Mahkamah Agung Brazil pernah menyatakan inkonstitusional hasil amandemen konstitusi yang menerapkan sistem plafon

maksimal bagi pemberian tunjangan melahirkan dari pemerintah untuk pekerja perempuan, sehingga apabila biaya melahirkan melebihi plafon yang ditentukan, selisihnya menjadi tanggung jawab perusahaan pemberi kerja. Mahkamah Agung menganggap bahwa sistem ini memberikan disinsentif bagi perusahaan yang mempekerjakan perempuan dan dianggap melanggar prinsip kesetaraan antara laki-laki dan perempuan.

Sementara itu, apabila desain PPA di Brazil hendak diterapkan di Indonesia, maka diperlukan beberapa penyesuaian terhadap sistem perencanaan nasional. *Pertama*, sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya, diperlukan pengaturan pokok-pokok haluan negara yang lebih bersifat programatik sehingga mampu dijadikan basis untuk menentukan kebijakan di level RPJMN. Dengan demikian maka RPJMN tidak lagi diperlukan dan dapat dihapuskan karena fungsinya telah digantikan dengan pokok-pokok haluan negara di dalam UUD 1945. *Kedua*, diperlukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang SPPN untuk menghapuskan RPJP dan meningkatkan bentuk hukum RPJMN dari Peraturan Presiden menjadi Undang-Undang

sebagaimana bentuk hukum PPA di Brazil. Hal ini ditujukan agar pembentukan RPJMN lebih demokratis dengan melibatkan wakil rakyat di DPR. Selain itu, layaknya PPA di Brazil, RPJMN perlu di desain agar terdiri atas rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan yang bersifat sektoral, termasuk rencana pembangunan hukum dan demokrasi di cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif. Dengan demikian, RPJMN tidak lagi bersifat eksekutif sentris dan hanya berisi implementasi visi dan misi presiden semata. *Ketiga*, diperlukan perubahan pada undang-undang mengenai pemilihan umum dengan memasukan ketentuan mengenai materi kampanye calon Presiden dan Wakil Presiden yang harus dirumuskan melalui skema perencanaan RPJMN disertai dengan rencana anggarannya. Hal ini akan memaksa calon Presiden dan Wakil Presiden merumuskan visi misinya dengan indikator-indikator yang rasional dan terukur. Dengan demikian, maka akan tercipta kondisi dimana perencanaan dan penganggaran merupakan satu kesatuan, begitu pula aparaturnya. Dengan sistem perencanaan yang sedemikian rupa, tidak akan

bertentangan atau melemahkan sistem pemerintahan presidensial.

PENUTUP

Berdasarkan uraian pada bagian-bagian sebelumnya, terdapat dua hal yang dapat menjadi pembelajaran bagi Indonesia ketika hendak mengatur pokok-pokok haluan negara dan implementasinya ke dalam sistem perencanaan nasional dari desain pokok-pokok haluan negara dan sistem perencanaan nasional Brazil. *Pertama*, model pengaturan pokok-pokok haluan negara di dalam konstitusi merupakan desain pengaturan yang lebih cocok bagi Indonesia. Hal ini mengingat UUD 1945 telah memiliki berbagai ketentuan yang dapat dikategorikan sebagai haluan negara, namun apabila haluan negara yang ada di dalam UUD 1945 hendak digunakan sebagai basis sekaligus sumber tertinggi perencanaan pembangunan nasional, maka ketentuan-ketentuan yang berisi pokok-pokok haluan negara tersebut perlu diperinci dan diperluas agar dapat menjadi dasar yang komprehensif untuk menjadi pedoman dalam perencanaan pembangunan nasional. *Kedua*, pelaksanaan pokok-pokok haluan negara dalam kerangka sistem presidensial dapat didesain dengan mentransplantasi model

perencanaan di Brazil, dimana pokok-pokok haluan negara diterjemahkan kedalam perencanaan yang bersifat indikatif dalam bentuk PPA yang merupakan perencanaan empat tahunan. PPA tersebut disusun oleh calon presiden ketika kampanye pemilihan umum dilakukan disertai dengan rencana anggaran keuangannya. Hal ini mengakibatkan PPA tidak hanya menerjemahkan haluan negara kedalam perencanaan pembangunan nasional, tetapi juga akan berisi janji-janji politik calon presiden yang masuk akal dengan indikator yang terukur. Dengan demikian, model implementasi haluan negara ke dalam sistem perencanaan nasional semacam ini tidak akan menggerus sistem pemerintahan presidensial. Untuk dapat mentransplantasi model implementasi haluan negara di Brazil ini, Indonesia perlu untuk melakukan beberapa hal, yakni *Pertama*, mengatur pokok-pokok haluan negara yang lebih bersifat programatik di dalam UUD 1945 sehingga mampu dijadikan basis untuk menentukan kebijakan di level RPJMN. Dengan demikian maka RPJPN tidak lagi diperlukan dan dapat dihapuskan karena fungsinya telah digantikan dengan pokok-pokok haluan negara di dalam UUD 1945. *Kedua*,

diperlukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang SPPN untuk menghapuskan RPJP dan meningkatkan bentuk hukum RPJMN dari Peraturan Presiden menjadi Undang-Undang sebagaimana bentuk hukum PPA di Brazil. Hal ini ditujukan agar pembentukan RPJMN lebih

demokratis dengan melibatkan wakil rakyat di DPR. *Ketiga*, diperlukan perubahan pada undang-undang mengenai pemilihan umum dengan memasukan ketentuan mengenai materi kampanye calon Presiden dan Wakil Presiden yang harus dirumuskan melalui skema perencanaan RPJMN disertai dengan rencana anggarannya.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal

- Blöndal, J. R., Goretti, C., Kristensen, J. K., “Budgeting in Brazil”, *OECD Journal on Budgeting*, 3, No. 1 (2003): 97-129, <https://www.oecd.org/brazil/40139608.pdf>
- Giri Ahmad Taufik, “The Interpretation of Article 33 of the Indonesian Constitution and its Impact on Independent Regulatory Agencies” *Australian Journal of Asian Law*, Vol 20 No. 2 (2020): 313-332, <https://ssrn.com/abstract=3554783>
- Peter Flynn, “Brazil: The Politics of the 'Plano Real'”, *Third World Quarterly*, Sep., 1996, Vol. 17, No. 3 (1996): 401-426, <https://doi.org/10.1080/01436599615434>
- Tarunabh Khaitan, “Directive principles and the expressive accommodation of ideological dissenters”, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 16, No. 2 (2018): 389-420, <https://doi.org/10.1093/icon/moy025>

Buku

- Oscar Vilhena, Upendra Baxi and Frans Viljoen (Eds), *Transformative constitutionalism: Comparing the apex courts of Brazil, India and South Africa*. Pretoria: Pretoria University Press, 2013.
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002: Buku III Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2010.

Skripsi/Tesis/Disertasi/Makalah

- Carla Giane Soares da Cunha, “Evaluating Governmental Policies and Programs: recent trends and experiences in Brazil and Rio Grande do Sul State”, Washington D.C.: Institute of Brazilian Business and Public Management Issues (IBI), the George Washington University, 2006. https://www.researchgate.net/publication/328127339_Evaluating_Governmental_Policies_and_Programs_recent_trends_and_experiences_in_Brazil_and_Rio_Grande_do_Sul_State;
- Indra Perwira *et. al.*, “Laporan Akhir Riset Kompetensi Dosen Unpad: Pola Perencanaan Pembangunan Model GBHN Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial: Perbandingan dengan Amerika Serikat, Brasil, Korea Selatan

dan Filipina”, Naskah Penelitian, Bandung: Universitas Padjadajaran, 2017.

Susi Dwi Harijanti, “Merumuskan Ulang Garis-Garis Besar Haluan Negara”, *naskah disampaikan pada Workshop Ketatanegaraan, MPR RI & Fakultas Hukum Unpad*, Bandung, 28-29 Mei 2016.

Internet

Anonimous, *Pluriannual Government Plan, Plano Plurianual - 2016/2019*, 2016. <https://stip.oecd.org/stip/policy-initiatives/2017%2Fdata%2FpolicyInitiatives%2F5154>. from STIP Compass <https://stip.oecd.org/stip/policy-initiatives/2017%2Fdata%2FpolicyInitiatives%2F5154>

Brazil Government, “*Learn more about Brazil's maternity benefit for female workers*”, 16 Agustus, 2018, <http://www.brazil.gov.br/about-brazil/news/2018/08/learn-more-about-brazils-maternity-benefit-for-female-workers>

Konstitusi India 1949, https://www.constituteproject.org/constitution/India_2015?lang=en.

Lihat juga

Konstitusi Filipina 1987, https://www.constituteproject.org/constitution/Philippines_1987?lang=en

Megawati Soekarno Putri, *Pembangunan di Indonesia Mirip Lagu Poco-Poco*, Tempo.co, 2016,

<https://nasional.tempo.co/read/news/2016/01/10/078734696/megawati-pembangunan-di-indonesia-mirip-lagu-poco-poco>

Ministério da Economia – Brazil, “Plano Plurianual (PPA)”, <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa> >

Rosenn, K. S. *Brazil's Constitution of 1988 with Amendments through 2014*. Brazil: [constituteproject.org. https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2014.pdf](https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2014.pdf)

DISKURSUS KETETAPAN MPR UNTUK PELANTIKAN PRESIDEN SETELAH PERUBAHAN UUD 1945

Oleh:

M. Adnan Yazar Zulfikar

Peneliti pada Pusat Studi Kebijakan Negara

Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran

Jalan Imam Bonjol No. 21 Kota Bandung

Abstrak

Perubahan UUD 1945, salah satunya dalam rangka mempertegas sistem pemerintahan presidensial, telah mengubah kedudukan dan kewenangan MPR serta hubungannya dengan Presiden. Presiden tidak lagi bertindak sebagai mandataris yang dipilih dan diangkat oleh, serta bertanggung jawab kepada MPR. Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, sedangkan MPR hanya melakukan pelantikan terhadap Presiden terpilih selain masih dapat memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya melalui mekanisme impeachment. Setelah perubahan UUD 1945, terdapat diskursus mengenai urgensi MPR mengeluarkan Ketetapan MPR dalam rangka melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Tulisan ini berkesimpulan bahwa MPR tidak perlu untuk mengeluarkan Ketetapan untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum. Tulisan ini mengargumentasikan bahwa meskipun MPR berwenang melantik Presiden, dan masih berwenang pula mengeluarkan Ketetapan MPR yang bersifat penetapan. Namun, tidak terdapat urgensi selain potensi permasalahan untuk MPR mengeluarkan Tap. MPR dalam pelantikan Presiden dan Wakil Presiden.

PENDAHULUAN

Perubahan UUD 1945 telah mereposisi kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (“MPR”) dari lembaga tertinggi negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat menjadi lembaga negara yang tidak lagi membawahi lembaga-lembaga negara lain yang ada dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (“UUD 1945”). Terlepas dari diskursus mengenai kesejajaran

kedudukannya dengan lembaga negara lain, karena ada yang berpandangan perubahan UUD 1945 membuat MPR memiliki kedudukan yang sejajar dengan lembaga negara konstitusional lain, tetapi ada pula yang berpandangan MPR sejajar dengan lembaga yang secara langsung dipilih oleh rakyat saja seperti Presiden, DPR, dan DPD, sedangkan lembaga negara yang tidak dipilih secara langsung

seperti Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan lembaga negara sejenis lainnya dianggap turunan dari lembaga yang mendapat mandat secara langsung dari rakyat.

Diskursus ini dapat dipahami karena perihal kedudukan lembaga negara setelah perubahan UUD 1945 tidak terdapat norma atau keterangan hukum yang secara eksplisit memetakan atau menghierarkikan kedudukan lembaga-lembaga negara yang ada di Indonesia. Dengan demikian, perkara kedudukan lembaga negara setelah perubahan UUD 1945 ini memang dibaca berdasarkan interpretasi. Ada yang menginterpretasi kedudukan lembaga negara berdasarkan dasar hukum pengaturannya (UUD, Undang-Undang, atau peraturan perundang-undangan lain). Ada yang menginterpretasi kedudukan lembaga negara berdasarkan karakteristik fungsinya (lembaga yang bersifat ketatanegaraan atau lembaga yang bersifat administratif). Ada pula yang menginterpretasi kedudukan lembaga negara berdasarkan kualitas relatif berdasarkan hubungan dengan lembaga negara lain (lembaga negara utama dan lembaga negara bantu).

Namun, bahwa MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara setelah perubahan UUD 1945 itu bukan persoalan interpretatif yang diperdebatkan lagi. Perubahan kedudukan MPR diikuti dengan perubahan kewenangannya menjadi jauh lebih kecil dibandingkan sebelum perubahan UUD 1945. MPR tidak lagi berwenang membuat ketetapan MPR yang bersifat mengatur. MPR tidak lagi berwenang menetapkan garis-garis besar haluan negara ("GBHN"). MPR pun tidak lagi berwenang memilih dan mengangkat Presiden. Setelah perubahan UUD 1945, Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum yang pemenangnya kemudian dilantik oleh MPR.

Hampir dua dekade perubahan UUD 1945 telah berlalu, terdapat berbagai diskursus mengenai kedudukan dan kewenangan MPR. Dari diskursus ketatanegaraan yang bersifat fundamen, baik yang mengarah ke depan seperti rekonstruksi kedudukan MPR sebagai sidang gabungan DPR dan DPD, maupun yang cenderung ke belakang seperti menghidupkan kembali haluan negara, hingga diskursus ketatanegaraan yang lebih operasional seperti format sidang tahunan MPR atau prosedur pelantikan Presiden.

Tulisan ini membahas salah satu diskursus mengenai operasionalisasi kewenangan MPR setelah perubahan UUD 1945, dalam hal ini kewenangan MPR untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Tulisan ini akan berupaya menjawab persoalan mengenai produk hukum apa, jika dinilai perlu, yang digunakan oleh MPR untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Persoalan produk hukum untuk pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden ini, meskipun tampak teknis atau administratif belaka tetapi, sarat akan interpretasi hukum. Maria Farida, dengan mengambil sudut pandang hukum administrasi dan ilmu perundang-undangan, menginterpretasikan bahwa MPR perlu mengeluarkan Ketetapan MPR untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden yang terpilih dari pemilihan umum. Maria Farida menimbang potensi kebingungan, apabila terjadi impeachment terhadap Presiden, mengenai produk hukum apa yang dicabut oleh MPR untuk memberhentikan Presiden, sedangkan pelantikan Presiden oleh MPR hanya dilakukan melalui berita acara pelantikan. Namun, ada pula interpretasi alternatif dari Bayu Dwi Anggoro yang menyampaikan, berdasarkan sudut pandang hukum

tata negara terutama sistem pemerintahan, bahwa setelah reposisi kedudukan MPR melalui perubahan UUD 1945, MPR tidak perlu melakukan pelantikan terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden terpilih melainkan menyaksikan saja pengucapan sumpah dan janji jabatan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden terpilih.

Diskursus ini memang dapat dilihat dari beberapa lensa disiplin ilmu dan konsep, mulai dari hukum tata negara khususnya hukum lembaga negara dan ilmu perundang-undangan, serta konsep sistem pemerintahan dan konsep pelantikan dan impeachment itu sendiri. Mengambil salah satu lensa, apa lagi lensa yang keliru, dan mengabaikan lensa lain berpotensi menghasilkan gambaran yang tak utuh atas bagaimana seharusnya pelantikan Presiden dilakukan.

Tulisan ini, oleh karena itu, akan mencoba memetakan beberapa lensa terkait dan menggunakannya untuk mendapatkan resultante utuh mengenai bagaimana pelantikan Presiden harus (atau tidak harus) dilakukan. Tulisan ini menggunakan lensa hukum tata negara dalam hal ini hukum lembaga negara dan ilmu perundang-undangan, disertai konsep sistem pemerintahan presidensial khususnya mengenai

pelantikan dan impeachment presiden, untuk menghasilkan kesimpulan atas persoalan yang dibahas. Tulisan ini pun membahas kekeliruan penggunaan lensa hukum administrasi negara pada persoalan yang karakteristiknya sangat hukum tata negara ini.

Tulisan ini mengargumentasikan bahwa MPR memiliki kewenangan untuk melakukan pelantikan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum. MPR juga memiliki kewenangan untuk mengeluarkan Ketetapan MPR sepanjang yang bersifat keputusan (*beschikking*) mengenai persoalan yang menjadi kewenangannya. Namun, MPR tidak memiliki urgensi, dan dasar konstitusional, untuk mengeluarkan Ketetapan MPR untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. MPR dapat mengeluarkan Ketetapan atau Keputusan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden pada masa jabatannya melalui mekanisme impeachment, sekali pun MPR tidak mengangkat atau menetapkan Presiden dan/atau Wakil Presiden terpilih.

SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL: PENGISIAN JABATAN, MASA JABATAN,

DAN PEMBERHENTIAN PRESIDEN

Salah satu kesepakatan dasar dalam proses perubahan UUD 1945 diantara para pengubah adalah politik hukum untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensial. Berbagai norma-norma konstitusional sebelum perubahan UUD 1945 yang memiliki karakteristik sistem pemerintahan parlementer dan memperlemah sistem pemerintahan presidensial sebagian besar, bila tidak semua, telah dihapus atau disesuaikan sehingga sejalan dengan sistem pemerintahan presidensial. Sebelum membahas mengenai norma-norma pada UUD 1945 yang pada bagian selanjutnya, bagian ini terlebih dahulu membahas mengenai konsep sistem pemerintahan presidensial. Bagian ini penting untuk memahami secara konseptual, bagaimana duduk posisi presiden dalam sistem pemerintahan presidensial, dan bagaimana mulai dan selesainya presiden dalam sistem pemerintahan ini. Pembahasan pada bagian ini menjadi fondasi untuk mengkonstruksi bagaimana seharusnya pelantikan presiden dilakukan dalam sistem pemerintahan presidensial.

Sistem pemerintahan adalah konsep pada rezim pemerintahan yang demokratis. Para sarjana

hukum tata negara dan ilmu politik menempatkan sistem pemerintahan sebagai subsistem dari demokrasi. Rasionalnya sederhana, sistem pemerintahan mengatur bagaimana lembaga penyelenggara kekuasaan negara melaksanakan kekuasaannya untuk kepentingan publik, melaksanakan mekanisme kontrol di antara mereka, dan membangun mekanisme pertanggungjawaban atas kekuasaan yang dipegangnya. Menekankan pada persoalan pertanggungjawaban, Bagir Manan menyatakan bahwa sistem pemerintahan berkaitan dengan tata cara pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan eksekutif dalam suatu tatanan negara demokrasi. Konten dari konsep sistem pemerintahan tersebut merupakan pranata-pranata yang mendukung pemerintahan yang demokratis.

Sistem pemerintahan yang ada di dunia secara umum dibagi antara sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan presidensial, dan sistem pemerintahan campuran, dengan variasi yang beragam antara sistem pemerintahan presidensial dengan perdana menteri atau sistem pemerintahan presidensial dengan presiden hasil pemilihan umum. Sistem pemerintahan presidensial sendiri dipelopori oleh Amerika

Serikat, mantan koloni Inggris yang berhasil melepaskan diri, lalu ingin memulai negara dengan sistem pemerintahan yang lain dengan sistem pemerintahan parlementer Inggris. Belajar dari pemerintahan Inggris yang dinilai sewenang-wenang, para pembentuk konstitusi Amerika Serikat berkeinginan membangun sistem pemerintahan dengan pemisahan kekuasaan yang tegas untuk menghindarkan kekuasaan dominasi kekuasaan dari satu cabang kekuasaan kepada cabang kekuasaan yang lain.

Menurut Sri Soemantri, dalam sistem pemerintahan presidensial, Presiden berkedudukan sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Presiden tidak dipilih oleh badan legislatif melainkan dipilih secara langsung oleh rakyat, sehingga Presiden tidak bertanggungjawab kepada badan legislatif. Jimly Asshidiqie memperjelas bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial, tidak berlaku prinsip supremasi parlemen melainkan supremasi konstitusi, sehingga pemerintah bertanggung jawab secara langsung kepada rakyat berdasarkan konstitusi.

Selanjutnya, Sri Soemantri menegaskan bahwa Presiden dipilih untuk masa jabatan tetap. Presiden tidak dapat diberhentikan oleh badan legislatif, kecuali melalui

mekanisme impeachment, dan Presiden pun tidak memiliki kewenangan untuk membubarkan badan legislatif. Bagir Manan memperjelas bahwa pemberhentian Presiden melalui mekanisme impeachment hanya dapat dilakukan atas alasan pelanggaran hukum, dalam Konstitusi Amerika Serikat dibatasi pada pelanggaran hukum yang berat berupa pengkhianatan, korupsi, atau kejahatan serius lain.

Alfred Stepan dan Cindy Skach mengargumentasikan rasional dibalik kedudukan Presiden dan badan legislatif yang independen satu sama lain. Menurutnya, dalam sistem pemerintahan presidensial, badan legislatif memiliki sumber legitimasi elektoralnya sendiri dan kepala pemerintahan pun memiliki sumber legitimasi elektoralnya sendiri, sehingga mereka tidak dapat memberhentikan atau membubarkan satu sama lain kecuali melalui mekanisme khusus yang ditetapkan oleh konstitusi melalui mekanisme impeachment.

Dengan konstruksi ketatanegaraan sebagaimana dijelaskan di atas, Jose Antonio Cheibub berpendapat bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial, Presiden tidak membutuhkan dukungan mayoritas dari badan legislatif untuk dapat

mempertahankan kekuasaannya. Dalam hal ini Cheibub berbicara dalam konteks mempertahankan kedudukan dari pemberhentian berdasarkan keputusan politik oleh badan legislatif. Bukan berarti dalam sistem pemerintahan presidensial, Presiden sepenuhnya tidak membutuhkan dukungan mayoritas dari badan legislatif. Untuk dapat melaksanakan kebijakan pemerintahan, Presiden tetap memerlukan dukungan dari badan legislatif sebagai pembentuk undang-undang.

Uraian di atas menunjukkan bahwa secara konseptual, dalam sistem pemerintahan presidensial, Presiden tidak dipilih oleh badan legislatif melainkan melalui pemilihan umum untuk masa jabatan yang telah ditetapkan di dalam konstitusi. Dengan demikian, Presiden memulai masa jabatannya setelah secara resmi disahkan sebagai pemenang pemilihan umum, walaupun ada masa transisi peralihan jabatan dari Presiden sebelumnya maka transisi ini lebih bersifat administratif dibanding ketatanegaraan. Selanjutnya, Presiden akan melaksanakan jabatannya untuk masa jabatan tetap dan tidak dapat diberhentikan kecuali melalui mekanisme impeachment atas dasar

pelanggaran hukum. Dengan demikian, Presiden akan mengakhiri jabatannya pada akhir masa jabatan atau di dalam masa jabatannya hanya jika berhasil dikenai impeachment.

Keterangan konseptual sebagaimana diuraikan di atas penting sebagai pondasi untuk mengkonstruksi bagaimana seharusnya pelantikan presiden dilakukan dalam sistem pemerintahan presidensial. Sebelum membahas konstruksi tersebut, dalam bagian selanjutnya akan dibahas terlebih dahulu bagaimana sistem pemerintahan presidensial di Indonesia berdasarkan UUD 1945 hasil perubahan.

SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL INDONESIA: PERUBAHAN KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN MPR SETELAH PERUBAHAN UUD 1945

Perubahan UUD 1945 yang dilakukan dengan salah satu politik hukum untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensial, membawa dampak signifikan pada posisi MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Perubahan UUD 1945 telah mengubah kedudukan MPR sehingga tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, mereduksi

kewenangan-kewenangan MPR yang bersifat substantif, dan mengubah karakteristik hubungan MPR dengan Presiden.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (“UUD 1945”) asli, Majelis Permusyawaratan Rakyat (“MPR”) berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara yang melaksanakan secara “penuh” kedaulatan rakyat. Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berbunyi: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

Pasal simbolik tersebut di atas berkonsekuensi pada besarnya kedudukan dan kewenangan MPR. Penjelasan UUD 1945 menyatakan bahwa: “Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan MPR. Kedaulatan rakyat dipegang (maksudnya dilaksanakan) oleh suatu badan bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Majelis ini, menetapkan UUD dan menetapkan GBHN. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). Majelis inilah yang memegang kekuasaan Negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan

haluan Negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggungjawab kepada MPR. Ia adalah mandataris dari Majelis. Ia berkewajiban menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak neben akan tetapi untergeordnet kepada Majelis”.

Penjelasan tersebut di atas menunjukkan bahwa MPR adalah pemegang kekuasaan negara yang tertinggi. Konsekuensinya pada hubungan antara MPR dengan Presiden sebelum perubahan UUD 1945 tersebut adalah pada masa itu Presiden dipilih dan diangkat oleh MPR. Presiden diposisikan sebagai mandataris MPR yang menjadi subordinat yang tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR. Tetapi bukan hanya Presiden, pada masa itu MPR menjadi lembaga yang berada di atas lembaga-lembaga negara lain mulai dari Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Pertimbangan Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, bahkan Mahkamah Agung. Pada masa itu, MPR disebut sebagai lembaga tertinggi negara, sedangkan lembaga negara lain seperti Presiden, DPR, DPA, BPK dan MA disebut sebagai lembaga tinggi negara.

Dengan konstruksi ketatanegaraan di atas, pada masa sebelum perubahan UUD 1945, secara hukum Presiden mulai menduduki jabatan dan melaksanakan kewenangannya setelah dipilih dan diangkat oleh MPR, sesuai ketentuan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan yang berbunyi: “Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak”. Sedangkan Presiden secara hukum selesai dan berhenti dari jabatannya setelah habis masa jabatannya selama lima tahun, sebagaimana Pasal 7 UUD 1945 sebelum perubahan menyatakan, “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali”. Namun selain itu, karena Presiden diposisikan bertanggung jawab secara politik kepada MPR, maka MPR dapat pula memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya dalam hal dianggap gagal bertanggungjawab kepada MPR.

Pemahaman tersebut sesuai dengan Tap. MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara. Ketetapan tersebut menegaskan ulang bahwa MPR memilih dan

mengangkat Presiden sebagai mandataris untuk melaksanakan garis-garis besar haluan negara dan putusan-putusan majelis lainnya. Selanjutnya, MPR dapat memberhentikan Presiden sebelum habis masa jabatannya atas dasar permintaan sendiri, berhalangan tetap, atau melanggar haluan negara. Pertanggungjawaban Presiden kepada MPR sendiri terdapat dua jenis, yaitu: pertanggungjawaban pada akhir masa jabatan atas pelaksanaan haluan negara di hadapan sidang MPR, serta pertanggungjawaban di hadapan sidang istimewa MPR yang secara khusus diselenggarakan (dalam masa jabatan) untuk meminta pertanggungjawaban atas pelaksanaan haluan negara.

Konstruksi ketatanegaraan mengenai kedudukan dan kewenangan MPR serta hubungannya dengan Presiden sebagaimana diuraikan di atas berubah setelah Perubahan UUD 1945. **Pertama**, MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara melainkan lembaga negara. Dalam hal ini, apabila sebelumnya MPR diposisikan sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 setelah perubahan, “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Kedua, Presiden dan Wakil Presiden yang sebelumnya dipilih dan diangkat oleh MPR berubah menjadi dipilih oleh rakyat dan dilantik oleh MPR. Hal tersebut berdasarkan Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan menyatakan bahwa “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”, dan Pasal 3 ayat (2) UUD 1945 setelah perubahan yang menyatakan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden”.

Ketiga, sebagaimana ketentuan sebelum perubahan, setelah perubahan UUD 1945 Presiden tetap memegang masa jabatan selama lima tahun, namun dengan pembatasan hanya dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan. Hal tersebut berdasarkan Pasal 7 UUD 1945 setelah perubahan yang menyatakan bahwa “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”.

Keempat, MPR yang sebelumnya dapat memberhentikan Presiden pada masa jabatannya melalui mekanisme pertanggungjawaban, setelah perubahan UUD 1945 MPR (hampir) tidak bisa lagi

memberhentikan Presiden pada masa jabatannya. Pasal 3 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD 1945”. Menurut UUD 1945 dalam hal ini adalah berdasarkan Pasal 7A UUD 1945 yang menyatakan 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 pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden”.

Perubahan UUD 1945 telah secara signifikan mengubah kedudukan dan kewenangan MPR, serta mengubah pula hubungan kekuasaan antara MPR dengan Presiden. MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk memilih dan mengangkat melainkan hanya melantik Presiden. MPR tidak dapat lagi memberhentikan Presiden pada masa jabatannya

berdasarkan mekanisme pertanggungjawaban kecuali mekanisme pembuktian pelanggaran hukum yang ditetapkan UUD 1945. Berdasarkan sistem ketatanegaraan Indonesia setelah perubahan UUD 1945 ini, Presiden tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR, karena Presiden bukan lagi mandataris atau pun bawahan dari MPR.

Perubahan ini mempengaruhi bagaimana seharusnya, serta dengan bentuk hukum apa, MPR melakukan pelantikan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden setelah perubahan UUD 1945 yang akan dibahas pada bagian selanjutnya.

PRODUK HUKUM PELANTIKAN PRESIDEN DAN/ATAU WAKIL PRESIDEN SETELAH PERUBAHAN UUD 1945

Telah diuraikan pada bagian pendahuluan bahwa persoalan produk hukum untuk pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden masih menjadi diskursus yang melahirkan sejumlah pandangan yang berbeda bahkan bertentangan satu sama lain. Kondisi ini unik karena terlepas dari polemik produk hukum yang digunakan untuk melakukan pelantikan, setelah perubahan UUD 1945 telah dilakukan empat kali pelantikan

Presiden dan/Wakil Presiden hasil Pemilihan Umum 2004, 2009, 2014 dan 2019, tanpa produk hukum apa pun. Pelantikan hanya dilakukan berdasarkan penetapan pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih oleh Komisi Pemilihan Umum (“KPU”) sesuai hasil perhitungan pemilihan secara langsung oleh rakyat, dan berita acara pelantikan Presiden dan Wakil Presiden tersebut oleh MPR.

Sejauh ini, dengan mekanisme pelantikan sebagaimana digambarkan di atas tidak ada permasalahan baik yang bersifat ketatanegaraan maupun administratif yang muncul akibat ketiadaan produk hukum untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Transisi pergantian kekuasaan dari satu rezim pemerintahan kepada rezim pemerintahan lain berlangsung secara efektif tanpa ada yang meragukan keabsahan Presiden dan/atau Wakil Presiden terpilih berdasarkan penetapan oleh KPU. Adapun polemik seputar perhitungan hasil pemilihan umum oleh KPU, yang sering mengakibatkan keputusan KPU digugat oleh pihak yang kalah dalam pemilihan umum ke Mahkamah Konstitusi, berjalan sesuai dengan norma-norma konstitusional. Ini tidak ada

keterkaitannya dengan pelaksanaan pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh MPR.

Namun, Maria Farida dengan pertimbangan futuristik mendorong dikeluarkannya Ketetapan MPR tentang pelantikan Presiden dan Wakil Presiden. Maria Farida mengargumentasikan kepentingan Tap. MPR tersebut adalah sebagai produk hukum yang akan dicabut, dalam hal terjadi impeachment terhadap Presiden atau Wakil Presiden. Menurutnya, Tap. MPR tersebut terdiri dari dua pasal yaitu pasal mengenai penetapan dan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden terpilih dan pasal mengenai kapan berlakunya ketetapan itu.

Sejalan dengan itu, Umbu Rauta mendukung bahwa seharusnya dalam proses pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, Keputusan KPU mengenai penetapan Presiden dan Wakil Presiden terpilih ditindaklanjuti dengan tindakan substantif berupa penetapan pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden dengan Tap. MPR.

Sedikit berbeda, Nandang Deliarnoor mengafirmasi kebutuhan produk hukum untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden, namun Nandang mengedepankan bentuk hukum Keputusan MPR

dibanding Ketetapan, dengan alasan substansi pelantikan yang bersifat individual, konkret, dan final (*beschikking*). Ketetapan MPR, menurutnya, harus diposisikan sebagai bentuk hukum yang bersifat mengatur.

Secara ekstrem berbeda, Bayu Dwi Anggoro berpendapat justru Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum dalam sistem pemerintahan presidensial tidak perlu dilantik oleh lembaga negara lain. Presiden dan Wakil Presiden cukup melakukan sumpah dan janji jabatan di hadapan lembaga negara lain, termasuk MPR.

Bagian ini akan memberikan analisa mengenai produk hukum, apabila perlu, yang dapat dikeluarkan oleh MPR untuk melakukan pelantikan Presiden dan Wakil Presiden. Bagian ini disusun berdasarkan empat pertanyaan panduan (*guiding questions*) analisa, yaitu: Pertama, apakah MPR perlu melakukan pelantikan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum? Kedua, apakah MPR berwenang mengeluarkan Ketetapan MPR? Ketiga, apakah MPR perlu mengeluarkan Ketetapan MPR untuk pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden? Keempat, dalam hal terjadi impeachment dan MPR memutuskan untuk

memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, produk hukum apa yang dikeluarkan dan/atau dicabut oleh MPR?

Pertama, mengenai kebutuhan MPR melakukan pelantikan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum. Dalam sistem pemerintahan presidensial, pengesahan Presiden dan/atau Wakil Presiden terpilih oleh lembaga negara lain atau badan legislatif memang bukan sebuah kelaziman. Rasionalnya sederhana, Presiden tidak dipilih dan diangkat oleh badan legislatif melainkan mendapatkan sumber legitimasi elektoralnya sendiri secara langsung dari rakyat. Dalam sistem pemerintahan presidensial di Amerika Serikat pun, Presiden dan Wakil Presiden terpilih hanya melakukan sumpah sebagai bentuk komitmennya terhadap konstitusi di hadapan rakyat. Oleh karena itu, dapat dipahami apabila ada pandangan bahwa MPR tidak perlu melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden setelah perubahan UUD 1945 mempertegas sistem pemerintahan presidensial.

Namun, perlu dibedakan bahwa sekali pun secara historis pengubah UUD 1945 memiliki komitmen untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensial di

Indonesia. Konsep sistem pemerintahan presidensial itu hanya menjadi sumber hukum dalam arti materiil yang mempengaruhi perubahan norma-norma pada UUD 1945, bukan sebagai sumber hukum dalam arti formil. Perbedaannya adalah konsepsi sistem pemerintahan presidensial tidak secara langsung berlaku bagi penyelenggaraan negara, melainkan melalui norma-norma yang ada pada UUD 1945 yang secara langsung berlaku sebagai sumber hukum dalam arti formil.

Pada kenyataannya, Pasal 3 UUD 1945 sebagai ketentuan konstitusional yang berlaku menyatakan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden”. Meskipun secara konseptual posisi MPR untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden yang terpilih melalui pemilihan umum dapat diperdebatkan, mengingat MPR bukan lagi sumber legitimasi dari kekuasaan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Presiden, dan Presiden memiliki sumber legitimasi elektoralnya sendiri. Namun, berdasarkan hukum tata negara positif, MPR bukan hanya memiliki wewenang, tetapi juga memiliki kewajiban konstitusional untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Kedua, mengenai kewenangan MPR mengeluarkan Ketetapan MPR. Harus dipahami terlebih dahulu bahwa kewenangan membentuk peraturan itu bersifat melekat (*inherent*) pada setiap lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan publik. Namun, isi atau materi muatan serta karakteristik daya laku dari peraturan yang dibentuk, relatif pada kewenangan enumeratif yang dimiliki oleh lembaga negara yang bersangkutan.

Dari awal, tidak pernah ada norma konstitusional yang secara eksplisit memberikan kewenangan kepada MPR untuk mengeluarkan Ketetapan MPR. Namun, kewenangan tersebut dikonstruksi sebagai derivasi dari kewenangan MPR dalam menetapkan garis-garis besar dari pada haluan negara sesuai Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan. Pertama kali Ketetapan MPR digunakan untuk menetapkan Tap. MPRS No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara. Kemudian, Ketetapan MPR digunakan kembali untuk menetapkan Tap. MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969. Kedudukan Ketetapan MPR baru dilembagakan sebagai salah satu peraturan

perundang-undangan berdasarkan Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Keberadaannya dipertahankan hingga Tap. MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Perubahan UUD 1945 mereposisi kedudukan MPR dan mereduksi berbagai kewenangan MPR termasuk dalam hal menetapkan garis-garis besar dari pada haluan negara. Tidak ada ketentuan yang secara eksplisit menghapuskan kewenangan MPR dalam mengeluarkan Ketetapan MPR, karena sedari sebelumnya pun memang kewenangan ini dikonstruksikan sebagai kewenangan yang melekat dan digunakan sebagai derivasi dari kewenangan menetapkan garis-garis besar haluan negara. Namun selama proses pembahasan perubahan UUD 1945, para pengubah menunjukkan intensi bahwa MPR tidak dapat lagi mengeluarkan Ketetapan yang bersifat mengatur sebagai konsekuensi dari perubahan kedudukan dan kewenangnya.

Mengikuti hasil perubahan UUD 1945, Ketetapan MPR dihapus dari hierarki peraturan

perundang-undangan pada Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan setelah perubahan UUD 1945 menghapuskan kewenangan MPR dalam menetapkan garis-garis besar haluan negara. Namun terakhir, berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ketetapan MPR dimasukan kembali sebagai bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan. Ketetapan MPR dimasukan kembali dengan rasional untuk mengakomodasi Ketetapan MPR yang masih berlaku, bukan untuk memberikan kewenangan kepada MPR untuk mengeluarkan Ketetapan MPR baru.

Meski demikian, menimbang bahwa kewenangan membentuk peraturan selalu melekat kepada lembaga negara meskipun karakteristik daya ikat dan materi muatannya mengikuti kewenangan enumeratif, maka pada prinsipnya MPR masih berwenang membentuk Ketetapan MPR sepanjang dilakukan pada persoalan yang menjadi kewenangnya. Menurut Sri Soemantri, sebelum perubahan UUD 1945 terdapat dua jenis Ketetapan MPR yaitu yang bersifat mengatur (*regeling*) dan menetapkan (*beschikking*). Apabila Tap. MPR yang bersifat mengatur

digunakan untuk menetapkan garis-garis besar haluan negara, Tap. MPR yang bersifat menetapkan dahulu digunakan salah satunya untuk mengangkat Presiden dan/atau Wakil Presiden. Namun, apakah setelah perubahan UUD 1945 MPR masih perlu mengeluarkan ketetapan untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum?

Ketiga, mengenai urgensi mengeluarkan Ketetapan MPR untuk pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Perlu dipahami terlebih dahulu bahwa sebelum perubahan UUD 1945, MPR mengeluarkan Ketetapan MPR dalam konteks pemilihan dan pengangkatan Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh MPR. Sebelum perubahan UUD 1945, MPR adalah pelaksana kedaulatan rakyat dari mana kekuasaan kepada lembaga negara lain, termasuk Presiden dan Wakil Presiden, bersumber. UUD 1945 menempatkan Presiden sebagai mandataris dari MPR dengan mana apabila MPR menilai Presiden gagal mempertanggungjawabkan pelaksanaan jabatannya, MPR dapat memberhentikan Presiden pada masa jabatannya.

Kewenangan MPR sendiri dalam melantik Presiden dan Wakil Presiden, apabila ditelusuri pada

proses pembahasan perubahan UUD 1945, merupakan reduksi dari beberapa versi sesuai ide yang berkembang saat itu. Mulai dari MPR memilih, menetapkan, dan melantik Presiden dan Wakil Presiden; MPR menetapkan dan melantik Presiden dan Wakil Presiden; hingga yang kemudian ditetapkan hanya MPR melantik Presiden dan Wakil Presiden. Setelah perubahan UUD 1945, Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Presiden mendapatkan sumber legitimasi elektoralnya sendiri independen secara hubungan pada MPR. Sebagaimana dibahas pada bagian sebelumnya, Presiden bukan lagi bawahan dari MPR dan tidak mempertanggungjawabkan jabatannya kepada MPR. Desain sistem pemerintahan presidensial setelah perubahan UUD 1945 tidak mempersyaratkan Presiden diberi tindakan hukum yang bersifat substantif, seperti pengangkatan, oleh MPR.

Secara konsep maupun norma-norma konstitusional, tidak terdapat urgensi MPR mengeluarkan Ketetapan MPR untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum. Di sisi lain, tindakan mengeluarkan Ketetapan MPR untuk pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil

pemilihan umum justru memiliki resiko permasalahan konstitusional yang kompleks. Umu Rauta mengedepankan gagasan agar MPR dilekatkan kewenangan untuk menetapkan pengangkatan presiden dan wakil presiden, sebagai tindakan yang lebih substantif daripada seremonial, sepanjang mengacu pada Keputusan KPU mengenai penetapan calon presiden dan wakil presiden terpilih. Gagasan ini mengandung permasalahan secara internal dan berpotensi menimbulkan permasalahan secara eksternal. Permasalahan internal dari argumentasi ini adalah inkonsistensi. Pada satu sisi, menilai bahwa MPR memerlukan kewenangan yang 'lebih substantif' dari pada seremonial. Pada sisi lain, mempersyaratkan keputusannya agar selalu mengikuti hasil penetapan KPU. Dengan demikian misi meningkatkan sifat substantif dari kewenangan MPR, dibatalkan sendiri dengan kesadaran bahwa bagaimanapun MPR tidak bisa membuat ketetapan yang lain dari pada hasil penetapan oleh KPU. Dengan kata lain, tidak ada yang bisa diputuskan oleh MPR dari kewenangan menetapkan Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum selain meneruskan hasil penetapan KPU, yang berarti

kewenangan ini tetap bernilai seremonial dan formalitas semata.

Secara eksternal, gagasan ini berpotensi melahirkan permasalahan ketatanegaraan yang jauh lebih kompleks. Bagaimana jika MPR dalam realitas politik di kemudian hari menetapkan Ketetapan MPR mengenai pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden, yang berbeda dari hasil penetapan KPU? Dalam versi yang lebih halus, bagaimana jika MPR tidak mengeluarkan Ketetapan MPR untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, baik secara disengaja maupun akibat tidak mampu mengadakan sidang, padahal telah ditentukan seharusnya MPR mengeluarkan Ketetapan yang dimaksud? Kondisi-kondisi sebagaimana diuraikan di atas bisa terdengar mustahil dalam situasi politik tertentu, tetapi bisa jadi sangat mungkin dalam situasi politik yang lain. Apabila diadakan kewajiban konstitusional bahwa MPR harus mengeluarkan Ketetapan MPR untuk meresmikan Presiden dan Wakil Presiden terpilih, maka harus disediakan jawaban konstitusional apabila kewajiban itu tidak dipenuhi.

Mengenai contoh ketidakmampuan MPR mengadakan sidang misalkan, dalam konstruksi pelantikan

Presiden berdasarkan norma-norma eksplisit pada UUD 1945 saat ini, apabila MPR tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah di hadapan Pimpinan MPR saja dengan disaksikan Pimpinan Mahkamah Agung. Bagaimana jika MPR harus mengeluarkan Ketetapan MPR sedangkan, dalam hal tidak dapat mengadakan sidang, Ketetapan MPR menjadi tidak bisa dikeluarkan?

Dalam hukum tata negara, mengadakan kewenangan nominal semacam ini seringkali berakhir problematik. Sebagai contoh, pengalaman Indonesia sendiri pada perubahan UUD 1945, dalam mempertahankan mekanisme pengesahan undang-undang oleh Presiden setelah mekanisme pembentukan undang-undangnya diubah menjadi berdasarkan persetujuan bersama. Dalam hal ini, norma-norma UUD 1945 dapat menyediakan jalan keluar, dalam hal sebuah rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tidak disahkan Presiden, yaitu berlaku sendirinya setelah 30 hari. Namun, apa signifikansi mengadakan kewenangan nominal berupa pengesahan rancangan undang-undang setelah Presiden melaksanakan kewenangan substantifnya dengan memberikan

persetujuan bersama atas rancangan undang-undang itu? Lebih absurd lagi, perkara rancangan undang-undang yang disetujui tetapi tidak disahkan oleh Presiden terus terjadi pasca perubahan UUD 1945.

Maka apabila tidak memiliki urgensi, kewenangan bernilai nominal semacam pembentukan Tap. MPR untuk mengesahkan Presiden dan Wakil Presiden hasil pemilihan umum agar tidak perlu diadakan.

Keempat, produk hukum yang dikeluarkan oleh MPR dalam perkara impeachment. Salah satu persoalan yang menjadi kekhawatiran dari para pendukung Tap. MPR untuk pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah produk hukum apa yang dikeluarkan atau dicabut dalam hal MPR memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden melalui mekanisme impeachment. Maria Farida berpandangan bahwa diperlukan Ketetapan MPR untuk melaksanakan pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, karena apabila terjadi impeachment ketetapan itu yang kemudian dicabut. Umu Rauta berpandangan bahwa secara hukum administrasi, “kurang logis” apabila MPR diberi kewenangan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, namun MPR tidak memiliki

kewenangan untuk melakukan tindakan pengangkatan pada Presiden dan/atau Wakil Presiden itu.

Pendapat dari Maria Farida dan Umbu Rauta sebagaimana dikutip di atas masih menunjukkan paradigma bahwa Presiden merupakan mandataris dari MPR. Seolah sumber kekuasaan atau legitimasi Presiden berasal dari MPR sebagaimana paradigma sebelum perubahan UUD 1945. Padahal setelah perubahan UUD 1945, sebagaimana praktik pada sistem pemerintahan presidensial di berbagai negara lain, Presiden mendapat sumber legitimasinya sendiri melalui pemilihan umum. Oleh karena itu, bahkan, memang secara konseptual Presiden dan/atau Wakil Presiden cukup melakukan sumpah jabatan saja seperti praktik *presidential inauguration*.

Namun, sebagaimana telah dibahas sebelumnya, Pasal 3 ayat (2) UUD 1945 memberikan kewajiban kepada MPR untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Tetapi norma konstitusional tersebut hanya memerintahkan “melantik” yang berbeda dengan “menetapkan”. Secara historis, dalam proses perubahan UUD 1945, sebagaimana telah dibahas pada bagian sebelumnya, sempat muncul tiga

alternatif rumusan pada pasal ini, yaitu:

- 1) MPR memilih, menetapkan, dan melantik Presiden dan Wakil Presiden;
- 2) MPR menetapkan dan melantik Presiden dan Wakil Presiden; dan
- 3) MPR melantik Presiden dan Wakil Presiden.

Alternatif tersebut menunjukkan bahwa dalam pandangan para pengubah UUD 1945, berbeda antara “memilih”, “menetapkan”, dan “melantik”. Dalam hal Pasal 3 ayat (2) UUD 1945 setelah perubahan memerintahkan MPR untuk melakukan pelantikan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden maka perbuatan hukum yang harus dilakukan MPR sebatas pada melantik, bukan menetapkan.

Sudut pandang yang diambil oleh Maria Farida dan Umbu Rauta yang menggunakan logika hukum administrasi pada persoalan ketatanegaraan ini juga keliru. Dalam hukum administrasi negara, memang terdapat *asas contrarius actus* yang menerangkan bahwa pejabat yang mengeluarkan sebuah keputusan tata usaha negara dengan sendirinya berwenang untuk membatalkannya. Asas ini tepat apabila digunakan sebagai lensa

untuk memutuskan persoalan pelantikan dan pemberhentian Presiden, karena ini merupakan persoalan ketatanegaraan pada mana norma-norma konstitusi telah mengenumerasi secara eksplisit bahwa MPR berwenang melakukan pelantikan dan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. MPR tidak membutuhkan interpretasi *contrarius actus* untuk mengatakan bahwa MPR memiliki kewenangan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, karena UUD 1945 telah mengenumerasi kewenangan MPR untuk melakukan itu. Oleh karena itu, kewenangan MPR memberhentikan Presiden dalam perkara *impeachment* logis berdasarkan Pasal 7B UUD 1945, tanpa perlu mengeluarkan Ketetapan MPR dalam rangka memenuhi logika mandat atau *contrarius actus*.

Impeachment merupakan kewenangan ketatanegaraan yang bersifat yudisial. Meskipun di Indonesia dilakukan oleh lembaga politik, namun karakteristik kewenangan ini bersifat yudisial karena mengadili pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden. Maka apabila ingin membuat analogi lebih baik dilakukan terhadap kewenangan ketatanegaraan lain yang bersifat

yudisial lain, bukan dengan kewenangan administratif.

Sebagai contoh, Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan membatalkan undang-undang, apakah Mahkamah Konstitusi perlu diberikan kewenangan untuk menetapkan atau mengesahkan undang-undang supaya memiliki legitimasi untuk melakukan pembatalan? Tentu tidak, karena Mahkamah Konstitusi memperoleh kewenangan membatalkan undang-undang secara enumeratif dari Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, bukan berdasarkan interpretasi *contrarius actus*. Selain itu, Mahkamah Konstitusi melakukan pembatalan, dalam konteks mengadili undang-undang yang dinilai melanggar UUD 1945, bukan dalam konteks meninjau ulang produk hukum yang dibuatnya. Begitu juga MPR memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden melalui mekanisme *impeachment* dalam konteks mengadili perbuatan melanggar hukum, bukan dalam konteks meninjau ulang pejabat yang diberi mandat olehnya.

Oleh karena itu, untuk memberhentikan Presiden melalui mekanisme *impeachment*, MPR dapat mengeluarkan keputusan yang menyatakan bahwa: Pertama, berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi, Presiden dan/atau Wakil

Presiden telah terbukti melakukan pelanggaran hukum sebagaimana Pasal 7A UUD 1945. Kedua, berdasarkan hasil rapat paripurna MPR menyetujui usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden tersebut.

Tulisan ini tidak menganalisis bentuk hukum pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam perkara impeachment, karena itu persoalan lain yang multi interpretatif pula, antara Keputusan MPR atau Ketetapan MPR. Namun, apa pun bentuk hukumnya, Keputusan atau Ketetapan itu akan berisi norma mengenai pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, bukan pencabutan pengangkatan atau pun pencabutan mandat.

PENUTUP

Berdasarkan uraian pada bagian-bagian pembahasan di atas, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Perubahan UUD 1945 telah mengubah kedudukan dan kewenangan MPR dan hubungan dengan Presiden sehingga mempertegas sistem pemerintahan presidensial. Presiden bukan lagi mandataris yang dipilih dan diangkat oleh, dan bertanggungjawab kepada MPR. Setelah perubahan UUD 1945, Presiden dipilih secara langsung oleh, dan bertanggungjawab kepada rakyat. MPR memiliki kewenangan untuk melantik, bukan “menetapkan” atau “mengangkat”, dan melalui mekanisme impeachment memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.
2. MPR memiliki kewenangan untuk melakukan pelantikan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum. MPR juga memiliki kewenangan untuk mengeluarkan Ketetapan MPR sepanjang yang bersifat keputusan (*beschikking*) mengenai persoalan yang menjadi kewenangannya. Namun, MPR tidak memiliki urgensi untuk mengeluarkan Ketetapan MPR untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dikeluarkannya Ketetapan MPR untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden justru berpotensi melahirkan permasalahan ketatanegaraan yang lebih kompleks.
3. Dalam hal terdapat kebingungan mengenai “produk hukum apa yang dicabut oleh MPR untuk memberhentikan Presiden”, MPR dapat mengeluarkan

Ketetapan atau Keputusan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden pada masa jabatannya melalui mekanisme impeachment, sekali pun MPR tidak mengangkat atau menetapkan Presiden dan/atau Wakil Presiden terpilih. Kewenangan MPR untuk memberhentikan Presiden

dan/atau Wakil Presiden dalam perkara impeachment lahir secara enumeratif berdasarkan ketentuan Pasal 7B ayat (7) UUD 1945, bukan lahir dari interpretasi kewenangan untuk melantik apa lagi menetapkan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

DAFTAR PUSTAKA

- Alan R. Ball dan B. Guy Peters, *Modern Politics and Government* (6th Edition), New York, United States: Palgrave Publisher, 2000.
- Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (2nd Ed), United States: Yale University Press, 2012.
- Bagir Manan, *DPR, DPD, Dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2005.
- C. F. Strong, *Modern Political Constitution*, Jakarta: Nuansa, 2004.
- Jimly Asshidiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: BIP, 2009.
- Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008.
- Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracies*, New York United States: Cambridge University Press, 2012.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2012.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 1980
- Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2000.
- Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2009.
- Sri Soemantri, *Ketetapan MPR(S) sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Bandung: Remadja Karya, 1985.
- Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan (Antar) Hukum Tata Negara*, Bandung: Alumni, 1971.
- Sri Soemantri, *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN*, Bandung: Tarsito, 1976.
- Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Buku III Lembaga*

Permusyawaratan dan Perwakilan Jilid 1, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

Usep Ranawidjaja, Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983

William Livesey Burdick, *The Principles of Roman Law and Their Relation to Modern Law*, New Jersey: The Lawbook Exchange, 2004.

Jurnal, Makalah, Proseding:

Alfred Stepan dan Cindy Skach, "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism", *World Politics Journal*, Vol. 46 (1), 1993.

Bambang Sadono, "Menempatkan Posisi MPR", *Jurnal Majelis*, III, 2016, tanpa halaman.

Jack M. Beerman dan William P. Marshall, "The Constitutional Law of Presidential Transitions", *North Carolina Law Review*, Vol. 84 (4), 2006, hlm. 1254-1290.

Nandang Alamsah Deliarnoor, "Perihal Ketetapan MPR dalam Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden Pasca Pemilihan Umum Langsung", *Jurnal Majelis*, I, 2016, hlm. 101-108.

Paul Horwitz, "Honor's Constitutional Moment: The Oath and Presidential Transitions", *Northwestern University Law Review*, 19 November 2008.

Sabeng Shugart dan John M. Carey, *President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, United Kingdom: Cambridge University Press, 1992.

Sujit Choudry dan Richard Stacey, "Semi_Presidentialism as a Form of Government: Lessons for Tunisia", *NYU Law Working Paper*, 2013.

Umbu Rauta, "Makna dan Ruang Lingkup Kewenangan MPR Melantik Presiden dan Wakil Presiden", *Jurnal Majelis*, III, Agustus 2020, hlm. 271-296.

Sumber Lain:

Kuntana Magnar, "Optimalisasi MPR Melalui Penafsiran UUD (Suatu Pemikiran)", Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2012.

Maria Farida dalam "Sarasehan Memperkuat Status Hukum Ketetapan MPR dan MPRS dalam Sistem Hukum Indonesia", Jakarta, 18 Agustus 2018.

SIDANG TAHUNAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT: KONVENSI KETATANEGARAAN ATAU SEREMONIAL SEMATA?

Mei Susanto

Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran

E-mail: m.susanto@unpad.ac.id

Abstract

This article discusses problematically the holding of the MPR Annual Session, which is claimed to be a constitutional convention. With a constitutional convention doctrine approach, this article shows that the current MPR Annual Session has not yet reached the convention level. The MPR's Annual Session is only at the practical level, which is ceremonial because it does not create an absolute burden of obligation and violations against it do not lead to unconstitutional conduct. On this basis, it is necessary to innovate the MPR Annual Session based on the objectives and functions of the constitutional convention so that it has an important value in Indonesian constitutionalism.

Keywords: *political accountability, constitutional convention, People's Consultative Assembly, President's Speech, annual session.*

Abstrak

Artikel ini mendiskusikan secara problematik penyelenggaraan Sidang Tahunan MPR yang diklaim sebagai konvensi ketatanegaraan. Dengan pendekatan doktrin konvensi ketatanegaraan, artikel ini menunjukkan bahwa Sidang Tahunan MPR saat ini belum sampai derajat konvensi. Sidang Tahunan MPR hanya pada derajat praktik yang bersifat seremonial, karena tidak menimbulkan beban kewajiban yang absolut dan pelanggaran terhadapnya tidak menjadikan terjadinya *unconstitutional conduct*. Atas dasar hal tersebut, perlu ada inovasi Sidang Tahunan MPR berdasarkan tujuan dan fungsi konvensi ketatanegaraan, sehingga memiliki nilai penting dalam ketatanegaraan Indonesia.

Kata Kunci: akuntabilitas politik, konvensi ketatanegaraan, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Pidato Presiden, sidang tahunan.

PENDAHULUAN

Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia saat ini, terdapat agenda Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) setiap tanggal 16 Agustus, satu hari sebelum perayaan Kemerdekaan Indonesia 17 Agustus. Sidang Tahunan MPR ini sekaligus melingkupi praktik ketatanegaraan

lain yang dilakukan setiap tanggal 16 Agustus, yakni Sidang dalam rangka Pidato Kenegaraan dan Pidato Nota Keuangan dan RAPBN yang disampaikan Presiden Indonesia di hadapan badan perwakilan rakyat. Sidang-sidang tersebut secara umum dianggap sebagai konvensi ketatanegaraan. Khusus mengenai Sidang Tahunan

MPR, Ketua MPR Bambang Soesatyo misalnya menyampaikan hal tersebut pada Sambutan Pembukaan Sidang Tahunan MPR Tahun 2021 dengan mengatakan:

"Sidang Tahunan MPR telah menjadi konvensi ketatanegaraan yang terus terpelihara dengan baik, serta memberi warna tersendiri dalam kehidupan demokrasi dan ketatanegaraan kita. Menjadi forum untuk menegaskan kedaulatan rakyat, mengembangkan demokrasi sekaligus wahana untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga-lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat".

Klaim yang kurang lebih sama juga disampaikan oleh Sekretaris Jenderal MPR, Ma'ruf Cahyono dengan mengutarakan tiga argumen: (i) Sidang Tahunan MPR telah menjadi kebiasaan yang muncul dalam praktik penyelenggaraan negara, dilakukan secara terus menerus dan menjadi satu tradisi ketatanegaraan; (ii) Sidang Tahunan telah menjadi kesepakatan politik agar ada forum penyampaian kinerja lembaga negara; dan (iii) Sidang Tahunan sebagai konvensi dibutuhkan seiring dengan dinamika masyarakat, demokrasi, politik dan perkembangan ketatanegaraan yang bergerak cepat.

Klaim-klaim tersebut tentu patut diuji, khususnya dari doktrin konvensi ketatanegaraan, sehingga memang klaim tersebut benar dari

sudut pandang akademik, atau sebenarnya Sidang Tahunan MPR (termasuk juga dua sidang lainnya) ini tidak lebih seremonial semata karena disambungkan dengan rangkaian peringatan Kemerdekaan Indonesia. Menarik mencermati bagaimana Jimly Asshiddiqie misalnya mengkritik soal Pidato Presiden di depan DPR dalam rangka penyampaian Nota Keuangan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara (RAPBN) sebagai konvensi ketatanegaraan, yang menurutnya tidak penting dan perlu dievaluasi karena siklus anggaran yang telah berubah dan yang lebih penting adalah soal fungsi dari Pidato tersebut dalam sebuah ketatanegaraan. Demikian juga Pidato Kenegaraan Presiden di rapat paripurna DPR menurut Jimly, tidak lebih dari suatu laporan tahunan yang bersifat informatif. Mengambil model yang kurang lebih sama, artikel ini menganalisis persoalan Sidang Tahunan MPR tersebut sebagai klaim yang problematik bahwa konvensi ketatanegaraan sejatinya tidak hanya sekedar berbicara mengenai praktik yang berulang semata, melainkan ada tujuan dan fungsi dari konvensi ketatanegaraan tersebut.

Dalam literatur klasik, Albert van Dicey misalnya menyebut bahwa konvensi ketatanegaraan itu berfungsi untuk membatasi kekuasaan prerogatif Raja yang bersifat diskresional. Dalam konteks literatur yang lebih baru, Geoffrey

Marshall menyebut konvensi berfungsi sebagai mesin akuntabilitas politik (*machinery of political accountability*), baik dalam rangka memberikan pertimbangan, etika konstitusional, maupun mengenai pertanggungjawaban. Selain itu, K.C. Wheare berpendapat fungsi konvensi mungkin saja dalam rangka mengubah konstitusi dalam arti menghapuskan, mengalihkan kekuasaan, ataupun sebagai pelengkap hukum. Konteks sebagai pelengkap hukum ini yang oleh Andrew Heard diartikulasikan sebagai *the heart of the living constitution*, sebagai jantungnya kehidupan bernegara karena memainkan peran kunci secara aktual dalam bekerjanya praktik ketatanegaraan, termasuk mendefinisikan kembali pelaksanaan banyak aturan hukum dalam prosesnya. Dari sini dapat dilihat fungsi penting dari konvensi yakni pembatasan kekuasaan, akuntabilitas politik (termasuk di dalamnya pertanggungjawaban politik), dan pelengkap hukum dalam praktek bernegara. Untuk itu, konvensi memiliki kedudukan sebagai *rules* (kaidah) yang bermakna memiliki kekuatan berupa kewajiban (*obligatory*) yang setara dengan hukum walau memiliki karakter yang berbeda. Dalam konteks inilah, Bagir Manan menegaskan bahwa konvensi memiliki fungsi penting yakni dalam rangka memperkuat sendi konstitusi suatu negara.

Atas dasar doktrin dari fungsi konvensi ketatanegaraan tersebut, klaim Sidang Tahunan MPR sebagai konvensi ketatanegaraan perlu diuji. Untuk itu ada dua rumusan masalah yang diteliti dalam artikel ini: *pertama*, apakah klaim Sidang Tahunan MPR dapat dibenarkan sebagai konvensi ketatanegaraan yang berasal dari praktik yang berulang? Dan *kedua*, mengapa tujuan dan fungsi konvensi ketatanegaraan penting dalam memaknai Sidang Tahunan MPR? Dalam konteks ini, perlu juga melihat bagaimana menjadikan Sidang Tahunan MPR memiliki kedudukan sebagai sebuah kaidah (*rules*) yang menunjukkan bahwa praktik tersebut memiliki daya ikat berupa kewajiban yang harus diikuti.

Artikel ini menggunakan metode penelitian hukum doktrinal yang berarti menguji status Sidang Tahunan MPR berdasarkan doktrin-doktrin konvensi ketatanegaraan yang ada. Artikel ini bersifat deskriptif analitis dan preskriptif yang tidak hanya memberikan gambaran analisis, melainkan juga memberikan saran dalam kerangka perbaikan Sidang Tahunan MPR agar fungsional dalam ketatanegaraan Indonesia.

SIDANG TAHUNAN MPR SEBAGAI KONVENSI KETATANEGARAAN YANG BERASAL DARI PRAKTIK BERULANG

Sebelum menguji klaim Sidang Tahunan MPR Sebagai Konvensi Ketatanegaraan yang berasal dari praktik yang berulang, maka perlu digambarkan dulu mengenai sejarah-nya dan kaitan dengan 2 (dua) pidato Presiden lainnya yang sama-sama disampaikan pada tanggal 16 Agustus. Mengenai

sejarah dan perbedaan Sidang Tahunan yang berisi tiga pidato Presiden ini dapat dilihat dari ulasan Fitri Novia Heriani yang menggambarkan perbandingan ketiga sidang tersebut sebagai berikut:

Tabel 1. Perbandingan Sidang Tahunan Setiap Tanggal 16 Agustus

No	Sidang	Isi	Dasar Hukum	Keterangan
1.	Sidang Tahunan MPR	Laporan Kinerja Lembaga-Lembaga Negara (MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MK, MA, dan KY)	Konvensi Ketatanegaraan, diatur dalam Peraturan Tata Tertib MPR No. 1 Tahun 2014 Pasal 155 ayat (1), (2), dan (3). Saat ini sudah diubah berdasarkan Peraturan Tata Tertib MPR No. 1 Tahun 2019.	Bukan sebagai forum pertanggungjawaban lembaga negara, namun laporan kinerja (<i>progress report</i>) kepada publik. Baru dimulai pada tahun 2015
0.	Sidang Bersama DPR dan DPD dalam rangka Pidato Kenegaraan tentang Hari Ulang Tahun Kemerdekaan Republik Indonesia dalam	Hal-hal yang disampaikan oleh Presiden dalam rangka menyambut perayaan Kemerdekaan. Biasanya terkait dengan hal-hal yang telah dan akan dilakukan	UU MD3 No. 17 Tahun 2014, Pasal 228 dan Pasal 293	Pembukaan Masa Sidang DPR sekaligus menyambut hari kemerdekaan. Berawal dari praktik sejak 16 Agustus 1967 (masa Soeharto)
0.	Sidang Bersama DPR dan DPD dalam rangka Pidato	Nota Keuangan dan RUU APBN	UU MD3 Pasal 180	Bagian dari siklus APBN yang sudah dimulai sejak Repelita I Tahun

No	Sidang	Isi	Dasar Hukum	Keterangan
.	Pembacaan Nota Keuangan dan RAPBN			Anggaran 1969/1970

Dari perbandingan tersebut, maka dapat dilihat bahwa Sidang Tahunan MPR ini adalah praktik paling baru dari kebiasaan Presiden berpidato di depan badan perwakilan satu hari sebelum kemerdekaan Indonesia. Secara umum memang dipahami dalam hampir seluruh literatur ketatanegaraan, bahwa kebiasaan ini dianggap sebagai konvensi ketatanegaraan. Tolok ukurnya adalah praktik yang berulang, sehingga menjadi kebiasaan. Hal ini sejalan dengan doktrin munculnya konvensi ketatanegaraan, yang dikatakan oleh Dicey bisa berasal dari *practice, custom, maxims* (prinsip) atau *precepts* (kaidah). Khusus mengenai *practice* dan *custom*, K.C. Wheare menggunakan rumusan yang lebih jelas yakni "*a course of conduct may be persisted in over a long period of time and gradually attain first persuasive and then obligatory force*", suatu tindakan/praktik yang berjalan dalam jangka waktu yang lama, dilakukan bertahap dan diterima secara persuasif, yang kemudian menjadi kewajiban mengikat.

Berdasarkan hal tersebut, klaim yang menyebut Sidang Tahunan MPR sebagai konvensi dapat dibenarkan. Tidak hanya itu, pengaturan dalam Peraturan Tata

Tertib MPR yang menunjukkan adanya kesepakatan dan dituangkan dalam aturan internal yang bersifat tertulis, juga sejalan dengan pendapat Wheare bahwa konvensi sangat mungkin muncul lebih cepat karena adanya kesepakatan "*... be an agreement among the people concerned to work in a particular way and adopt a particular rule of conducts*". Disinilah konvensi tidak selalu berasal dari yang tidak tertulis (*unwritten*), melainkan juga dapat berasal dari yang tertulis (*written*).

Namun demikian, sebagaimana telah disinggung dalam Pendahuluan, apakah menilai sesuatu itu konvensi ketatanegaraan hanya cukup dari proses-nya semata? Untuk itu, penting mempersoalkan sebuah praktik yang dianggap sebagai konvensi dari sisi daya ikat yang menjadikannya memiliki kewajiban yang setara dengan hukum.

Dalam konteks tersebut, patut melihat doktrin konvensi yang dikembangkan oleh Hilaire Barnett yang mengkritik pendapat Dicey bahwa konvensi sama kualitasnya dengan "*understandings, habits, or practices*". Menurut Barnet, pendapat tersebut kurang tepat sejauh tidak menyertakan *obligation* alias kewajiban untuk diikuti dalam arti normatif atau preskriptif bahwa

hal tersebut berbicara mengenai apa yang harus dilakukan. Pandangan Barnett ini didasarkan pada pemahaman bahwa *rules* dalam ketatanegaraan menunjukkan adanya "*obligation*" atau kewajiban sehingga orang yang gagal menjalankan kewajiban tersebut akan menimbulkan kritik yang sah dalam terminologis 'konstitusionalitas'. Disini Barnett mengikuti pendapat Jennings, bahwa konvensi "*not only are followed but have to be followed*", tidak hanya diikuti melainkan harus diikuti. Itu makna-nya, ada sesuatu nilai atau hal yang menjadikan sebuah tindakan atau praktik harus diikuti sebagai kewajiban secara terus menerus. Sesuatu nilai inilah yang perlu dicari justifikasinya.

Untuk itu, Barnett melakukan pembedaan karakter konvensi dengan karakter kebiasaan (*habits*), kesepahaman (*understandings*), praktik (*practice*), maupun hukum (*laws*) sebagai berikut:

Pertama, konvensi dibedakan dengan kebiasaan. Secara konseptual, konvensi berbeda dengan kebiasaan atau praktik dimana konsep-konsep ini tidak menentukan atau memaksakan apa yang seharusnya tetapi hanya deskriptif tentang apa yang sebenarnya terjadi. Barnett memberikan contoh sederhana bahwa "orang Inggris minum teh pada sore hari". Pernyataan ini hanya bersifat gambaran saja, tidak ada dalam pernyataan tersebut suatu keharusan, sehingga merupakan pernyataan deskriptif bukan

normatif. Jika orang Inggris gagal minum teh di sore hari, atau malah minum kopi, maka tindakan ini tidak akan menimbulkan kritik karena kebiasaan belaka yang tidak menimbulkan kewajiban. Hal yang sangat berbeda dengan konvensi yang selalu menimbulkan kritik jika dilanggar.

Kedua, konvensi dibedakan dengan pemahaman (*understanding*). Kata pemahaman berkonotasi kesepakatan bersama antara aktor-aktor yang relevan mengenai materi tertentu, atau cara yang tepat untuk merespon atau bereaksi terhadap situasi tertentu. Dengan demikian, pemahaman apapun bertumpu pada pertemuan pikiran, dan mampu menjadi subyek kesalahpahaman, seperti dalam kasus para aktor kurang memahami situasi atau sebagai akibat dari interpretasi situasi yang berbeda, sehingga harus menyamakan pikiran "*one mind*". Dalam konteks ini, tingkat pemaksaan dari pemahaman adalah dalam bentuk kewajiban moral yang lemah dan tidak akan menimbulkan sanksi berupa kritik yang sama besarnya dengan pelanggaran suatu konstitusi.

Ketiga, konvensi dibedakan dengan praktik (*practices*). Praktik dapat didefinisikan sebagai tindakan atau proses yang biasa atau dikenal dengan adat (*customary*). Karena itu, praktik adalah cara normal di mana seseorang atau badan akan bereaksi terhadap situasi aktual berdasarkan beberapa bentuk perilaku sebelumnya. Praktik

menunjukkan pengalaman masa lalu untuk melakukan sesuatu dengan cara tertentu adalah suatu yang benar untuk dilanjutkan dan karenanya praktik harus dipatuhi (kecuali ada alasan yang dapat dibenarkan untuk tidak melakukannya). Praktik juga menunjukkan refleksitas mengenai cara yang benar pada saat menghadapi sesuatu. Lalu apa beda praktik dengan konvensi? Garis pemisah antara keduanya adalah berdasarkan konsep kewajiban dan aturan (*obligation and rule*), dan untuk itu ada konteks legitimasi bahwa praktik masih mengandung kewajiban yang lemah, karena masih memerlukan pembenaran apabila ingin menyimpangi praktik, sehingga belum memiliki karakter mengikat sebagaimana *rules*.

Keempat, konvensi dibedakan dari hukum. Beberapa hal penting yang berbeda antara lain: (i) sumber aturan hukum, sebagian besar dapat diidentifikasi dan bersifat pasti, misalnya dari putusan pengadilan maupun undang-undang buatan parlemen. Hal yang berbeda dengan konvensi yang tidak pasti asal usulnya, dan terkadang sulit untuk melihat apakah suatu bentuk perilaku tertentu itu konvensi atau kebiasaan, atau pemahaman atau praktik; (ii) isi dari aturan hukum bersifat tetap, hal yang berbeda dengan konvensi yang sangat mungkin isinya dapat berubah.

Atas dasar itu, Barnett menyajikan perbandingan antara kebiasaan, pemahaman, praktik, konvensi, dan hukum sebagai berikut:

Tabel 2. Perbandingan *Habits, Understandings, Practices, Conventions* dan *Laws*

	HABITS	UNDERSTANDINGS	PRACTICES	CONVENTIONS	LAWS
Regularity of conduct	yes	not necessarily	yes	yes	yes
Reflectiveness	no	yes	yes	yes	yes
Degree of obligation imposed	none	weak	strong	absolute	absolute
Sanction attending breach	none	justification required	justification required	charge of unconstitutional conduct	unlawful conduct

Dari perbandingan yang dibuat Barnett tersebut, maka dapat dilihat bahwa antara konvensi dan hukum nyaris memiliki kesamaan dalam hal kaidah/*rules* yang mengatur perilaku (*regulatory of conduct*), reflektivitasnya, derajat kewajiban

yang dibebankan (*degree of obligation imposed*) dan sanksi atas pelanggaran. Perbandingan ini menurut penulis dapat dijadikan tolok ukur untuk menguji Sidang Tahunan MPR sebagai konvensi ketatanegaraan atau belum

mencapai derajat konvensi khususnya pada 3 (tiga) aspek yakni *regulatory of conduct*, *degree of obligation imposed*, dan *sanction attending breach*.

Berikut ini analisis indikator Sidang Tahunan MPR:

1. apakah Sidang Tahunan MPR merupakan kaidah yang mengatur perilaku? Jawabannya adalah ya, karena telah menjadi agenda Tahunan MPR yang menjadikan setiap lembaga negara harus melaporkan kinerjanya;
2. bagaimana derajat kewajiban yang diberikan? Menurut penulis adalah hanya sampai pada level kuat (*strong*) bahkan lemah. Mengapa? Karena sifat Sidang Tahunan MPR hanya berupa laporan kinerja tahunan tanpa ada pertanggungjawaban yang berarti. Bahkan, tidak ada tindak lanjut pembahasan dari laporan kinerja yang telah disampaikan. Termasuk juga, lembaga-lembaga negara secara umum telah menyampaikan kinerjanya baik secara langsung kepada publik dalam bentuk publikasi media maupun dalam bentuk pengawasan

yang dilakukan oleh DPR. Karena itu, publik sejatinya sudah mengetahui adanya kinerja lembaga-lembaga negara. Di konteks ini, laporan kinerja menjadi lemah, karena tidak memiliki makna apa-apa selain seremonial yang bersifat informatif kepada publik dalam rangka bagian dari Peringatan Hari Kemerdekaan Indonesia. Hal yang sebenarnya sama dengan Sidang Gabungan DPR-DPD dengan agenda Pidato Kenegaraan Presiden dalam rangka Perayaan Kemerdekaan Indonesia, yang kehilangan makna konvensi yang memiliki kewajiban dalam derajat absolut, karena perubahan struktur ketatanegaraan Indonesia pasca Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Patut diingat, Pidato Presiden yang dilakukan setiap 16 Agustus yang dipraktikkan sebelum Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memiliki makna strategis berupa pertanggungjawaban, karena Presiden

diangkat dan dipilih oleh MPR, sehingga Pidato Presiden dianggap sebagai bentuk pertanggungjawaban secara tidak langsung di hadapan DPR. Dititik ini, seharusnya Sidang Tahunan MPR yang beragendakan Laporan Kinerja Lembaga-Lembaga Negara memiliki implikasi ketatanegaraan berupa pembahasan, pendalaman, dan berdampak pada aktivitas dan fungsi lembaga negara yang bersangkutan;

3. bagaimana sanksi atas pelanggaran yang terjadi dalam Sidang Tahunan MPR? Pelanggaran dalam konteks Sidang Tahunan MPR ini memiliki dua hal yang dapat dibedakan, yakni penyelenggaraannya atau substansi dari laporan kinerja lembaga-lembaga negara. Untuk yang pertama, apakah tidak diselenggarakannya Sidang Tahunan MPR merupakan perilaku yang *unconstitutional*? Untuk melihat perilaku tersebut *unconstitutional* tidaknya, dapat dilihat dari prinsip-prinsip

bernegara yang apabila prinsip tersebut dilanggar maka akan menimbulkan kontroversi dan kritikan secara politik khususnya maupun oleh publik. Prinsip-prinsip negara Indonesia misalnya dapat dilihat dari tujuan Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diantaranya: (i) memperkokoh sendi NKRI berdasarkan Pancasila; (ii) prinsip kedaulatan rakyat dan partisipasi; (iii) perlindungan HAM; prinsip pembagian kekuasaan yang lebih tegas dan sistem *checks and balances* yang lebih ketat dan transparan; (iv) prinsip supremasi konstitusi. Berdasarkan hal tersebut, maka tidak diselenggarakannya Sidang Tahunan MPR bukanlah perilaku *unconstitutional*, karena Sidang Tahunan MPR tidak memiliki dampak langsung dalam hal mewujudkan prinsip-prinsip negara tersebut. Misalnya, apakah Sidang Tahunan MPR merupakan *checks and balances*, jawabannya tidak ada; apakah Sidang Tahunan MPR

memperkokoh sendi NKRI berdasarkan Pancasila, jawabannya belum tentu, karena bersifat seremonial informatif tanpa ada diskusi dan pembahasan; apakah Sidang Tahunan MPR merupakan bentuk kedaulatan rakyat dan partisipasi, jawabannya tidak secara langsung karena Sidang Tahunan MPR bersifat satu arah tanpa pembahasan; apakah Sidang Tahunan MPR wujud dari akuntabilitas lembaga-lembaga negara, jawabannya tidak secara langsung, karena lembaga negara telah melaporkan kinerja-nya secara periodik baik langsung maupun tidak langsung. Adapun yang kedua berkaitan dengan substansi dari laporan kinerja lembaga-lembaga negara yang tidak ada pembahasan maupun tindak lanjutnya secara langsung, maka juga menjadikan Sidang Tahunan MPR tidak memiliki makna apapun termasuk soal perilaku *constitutional* atau *unconstitutional* tidaknya. Lebih jauh, ketidakadilan pembahasan,

menjadikan tidak ada proses politik untuk menilai maupun membahas apalagi memperdebatkan substansi laporan kinerja tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut, maka penulis menyimpulkan bahwa Sidang Tahunan MPR belum mencapai derajat konvensi ketatanegaraan, dan baru sampai pada derajat *practice* karena derajat kewajiban yang dibebankan (*degree of obligation imposed*) hanya pada level *strong* bahkan *weak*, serta sanksi atas pelanggaran tidak menimbulkan perilaku yang *unconstitutional*.

MEMAKNAI SIDANG TAHUNAN MPR DARI SUDUT PANDANG TUJUAN DAN FUNGSI KONVENSI KETATANEGARAAN

Dengan kesimpulan pada pembahasan yang pertama, bahwa Sidang Tahunan MPR sejatinya belum sampai derajat konvensi ketatanegaraan, maka pada pembahasan yang kedua ini, penulis mengusulkan beberapa perbaikan yang dapat dilakukan agar Sidang Tahunan MPR dapat mencapai derajat konvensi ketatanegaraan. Konteks ini menunjukkan bahwa sebuah praktik dan kebiasaan bukan berarti tidak bisa dijadikan konvensi ketatanegaraan sama sekali. Lebih dari itu, praktik dan kebiasaan dapat dijadikan konvensi ketatanegaraan dengan adanya inovasi agar praktik dan kebiasaan tersebut memiliki

makna kewajiban (*obligatory*) dan perilaku yang *unconstitutional* jika dilanggar.

Hal yang paling utama adalah dengan memberikan makna Sidang Tahunan MPR dari sudut pandang tujuan dan fungsi konvensi ketatanegaraan itu sendiri. Sebagaimana telah disinggung, bahwa tujuan dan fungsi konvensi ketatanegaraan adalah pembatasan kekuasaan, akuntabilitas politik, pelengkap hukum konstitusi, dan memperkuat sendi konstitusi. Berdasarkan hal tersebut, maka ada tiga tujuan dan fungsi konvensi yang dapat diambil yakni akuntabilitas politik, memperkuat sendi konstitusi, dan pelengkap hukum.

Pertama, bahwa Sidang Tahunan MPR seharusnya memperkuat akuntabilitas politik lembaga negara. Untuk itulah, sebagaimana telah disinggung sebelumnya, perlu ada proses pembahasan, diskusi, bahkan perdebatan untuk memberikan penilaian secara politik, apakah kinerja lembaga negara telah baik atau tidak. Penilaian secara politik ini bukan berarti dalam rangka pertanggungjawaban diterima atau tidaknya laporan, melainkan instrumen rekomendasi bahwa laporan kinerja sudah optimal atau belum. Untuk itu, ini berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan partisipasi, yang berarti tidak hanya dibahas oleh MPR melainkan dengan melibatkan partisipasi masyarakat seluas mungkin. Partisipasi yang menggunakan

pendekatan *meaningful participation* dengan memastikan adanya proses: (i) hak masyarakat untuk didengarkan pendapatnya (*the right to be heard*); (ii) hak masyarakat untuk dipertimbangkan pendapatnya (*the right to be considered*); dan (iii) hak masyarakat untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*the right to be explained*).

Kedua, bahwa Sidang Tahunan MPR ini dapat memperkuat sendi konstitusi, khususnya konteks Indonesia sebagai negara berdasarkan Pancasila. Lembaga MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) dengan titik tekan pada kata "Permusyawaratan" yang hakikatnya merupakan identitas konstitusional Indonesia, karena merefleksikan secara langsung ide Sila Ke-4 Pancasila, yakni "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan". Konteks permusyawaratan yang ada di MPR ini secara ideal menjadikan Sidang Tahunan MPR dengan agenda Laporan Kinerja Lembaga-Lembaga Negara dapat menjadi lebih bermakna. Itu artinya, laporan kinerja tersebut tidak hanya bersifat informatif dan seremonial, melainkan dibahas dengan prinsip "hikmah kebijaksanaan". Konteks "hikmah kebijaksanaan" ini yang menjadi pembeda dengan DPR maupun DPD pada saat melakukan pengawasan lembaga negara. Jika pengawasan DPR dan DPD secara umum bersifat politik maupun

kedaerahan kepada kinerja eksternal lembaga lainnya (khususnya eksekutif), maka Sidang Tahunan MPR menjadi ajang untuk membahas kinerja seluruh lembaga, termasuk MPR sendiri. Pendekatan "hikmah kebijaksanaan" menunjukkan model pembahasan bukan untuk jatuh-menjatuhkan secara politik, melainkan mencari titik-titik kebaikan bersama. Hal yang dalam konteks Indonesia saat ini seolah hilang, karena demokrasi pasca Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 lebih menunjukkan karakter liberal, yang penuh dengan kompetisi melalui pemilihan umum dan kegiatan lainnya, sementara prinsip permusyawaratan kurang nampak kalau tidak mau dibuang hilang. Demikian juga praktik UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan yang menunjukkan MPR dengan dimensi monopolistik dan penguasaan otoriter sehingga tidak hanya tidak demokratis, tetapi jauh dari nilai-nilai permusyawaratan maupun mufakat atas dasar hikmah kebijaksanaan.

Apa itu pendekatan "hikmah kebijaksanaan" dalam permusyawaratan/perwakilan? Kita dapat mencontoh dan melihat dari perilaku dan pendapat-pendapat para pendiri bangsa ini saat hendak memerdekakan Indonesia. Misalnya yang paling terlihat dalam Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Tidak hanya anggota-nya sangat plural mewakili berbagai elemen

masyarakat, melainkan perilaku dan pendapatnya. Perilaku yang berusaha untuk bersatu demi kebaikan bangsa. Perilaku yang mau berdebat dengan argumen yang rasional dan dapat dipertanggungjawabkan, sehingga setiap keputusan BPUPKI nampak bernalar. Perilaku yang mau mendengar pendapat dari berbagai pihak dan golongan, walau memiliki identitas maupun latar ideologi yang berbeda. Dan perilaku yang mencari titik temu sebagai bentuk "hikmah kebijaksanaan" khususnya pada isu-isu krusial dan potensial terpecah. Titik temu yang kemudian disebut sebagai *gentlemen agreement*. Demikian juga dalam pendapat maupun pernyataan-pernyataannya, yang walaupun berbeda paham dan ideologi, bahkan disampaikan dengan keras, namun tetap mengutamakan persatuan bangsa.

Berdasarkan poin pertama dan kedua tersebutlah, maka Sidang Tahunan MPR berfungsi sebagai *supplement the law* alias pelengkap hukum sebagaimana dikatakan K.C. Wheare dapat dibenarkan. Hal tersebut tidak lain karena Sidang Tahunan MPR menjadi pelengkap konstitusi (UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945) yang tidak mengatur hal tersebut. Bahkan karena dinamakan "*supplement*", maka Sidang Tahunan MPR seharusnya pula mampu menjadi daya ungkit dan pembangkit dari peran MPR khususnya sebagai perwujudan Sila Ke-4 Pancasila. Ia selayaknya vitamin yang meningkatkan kualitas kedaulatan

rakyat, partisipasi dan akuntabilitas pemerintahan. Ini adalah bentuk *the living constitution* yang bekerja dalam praktik untuk mengisi kekosongan hukum "*convention fill great vacuums in the law*", atau juga dalam rangka mengisi ruang kosong yang sulit diisi oleh konstitusi tertulis "*conventions helped fill the space that might have otherwise been filled by written constitution*".

Selain itu, model Sidang Tahunan MPR yang tidak hanya bersifat seremonial dan informatif semata, melainkan sebagai bentuk akuntabilitas politik, partisipasi, transparansi dan memperkuat sendi permusyawaratan atas dasar hikmah kebijaksanaan sebagai salah satu identitas bangsa, maka upaya tersebut dapat dikatakan sebagai inovasi konstitusional (*constitutional innovation*). Ia berusaha membuat inovasi dalam kerangka memperkuat sendi-sendi ketatanegaraan yang melemah ataupun hilang. Hal ini juga sejalan dengan pendapat Barnett bahwa konvensi ketatanegaraan dapat berkembang dan beradaptasi layaknya amuba untuk memenuhi kebutuhan konstitusional sesuai perkembangan waktu "*they evolve, adapt in amoeba-like fashion to meet constitutional needs of the time*".

Dalam konteks sebagai dasar memperkuat sendi konstitusi permusyawaratan dengan hikmah kebijaksanaan inilah Sidang Tahunan MPR memiliki makna dan fungsi penting sehingga tidak dilaksanakannya penyelenggaraan

Sidang Tahunan MPR maupun soal substansi kinerja lembaga negara, menjadikan adanya pelanggaran yang menunjukkan perilaku yang *unconstitutional*. Hal ini sesuai ciri dari konvensi sebagai *unwritten constitution* yang pelanggaran terhadapnya menjadikan adanya pelanggaran konstitusional. Apakah *unconstitutional conduct* dalam konvensi ketatanegaraan sama dengan pelanggaran konstitusi dalam arti hukum? Maka sesuai karakternya tentunya berbeda. Hal yang disampaikan oleh Dicey bahwa konvensi ketatanegaraan sebagai sebuah kaidah bukanlah hukum sehingga tidak dapat ditegakkan oleh pengadilan "... *are admittedly not laws; they are not (that is to say) rules will be enforced by the courts*. Walau mengenai dapat tidaknya konvensi ketatanegaraan ditegakkan di pengadilan telah berkembang sedemikian rupa, mulai dari pengakuan atau bahkan sampai dengan penegakan. Untuk itulah, pelanggaran Sidang Tahunan MPR ini sangat mungkin jika dilanggar dapat dibawa ke pengadilan, tentu dengan argumentasi yang rasional dan mendasar.

Terlepas soal konteks pengadilan tersebut, yang lebih utama adalah karakter konvensi ketatanegaraan yang berbeda dengan hukum. Bagi John Alder, "*Convention are rules that are politically but not legally binding. They are binding primarily by virtue of their acceptance by those in power. Walau not legally binding,*

namun menurut Bagir Manan, konvensi adalah *politically binding*. Alasan Bagir Manan mengatakan demikian karena hukum tata negara erat kaitannya dengan politik, yang tidak hanya terbatas pada kelembagaan, melainkan proses dan cara memperolehnya, menjalankannya, serta mempertahankannya. Untuk itulah, konvensi walaupun mengikat secara politik, namun dalam kenyataan dalam praktik mendorong ketaatan yang tidak kalah dari kekuatan mengikat secara hukum. Dalam konteks ini, Sidang Tahunan MPR dengan berbagai inovasi dan adaptasi menjadikan lembaga-lembaga negara untuk dapat menunjukkan akuntabilitas kinerja yang lebih baik.

Jika kinerja lembaga-lembaga negara tidak baik, maka berlakulah instrumen sanksi sesuai karakter konvensi, misalnya yang disebut oleh Dicey sebagai *the force public opinion* alias tekanan opini publik. Tekanan opini publik ini yang akan menimbulkan kritik legitimasi yang menyebabkan perilaku *unconstitutional*, sebagaimana dikatakan Barnett "*breach or violation of which will give rise to legitimate criticism, and that criticism will generally take the form of an accusation of unconstitutional conduct.*" Hal yang kurang lebih sama dikatakan Max Vetzo, bahwa pelanggaran terhadap konvensi sama inkonstitusionalitasnya dengan pelanggaran konstitusi, karena keduanya sama-sama merupakan

aturan dasar bernegara "*conventions are normative expression of fundamental constitutional values, a breach of a convention is every bit as unconstitutional as breach of constitutional law*". Bahkan, Alex Carrol menyebut pelanggaran terhadap konvensi sebagai *moral opprobrium* alias keburukan moral dikarenakan konvensi diadakan sebagai prinsip ideologis dalam menjalankan konstitusi, sehingga akan menimbulkan prasangka buruk bagi perilaku yang tidak sesuai dengan konvensi "*prejudiced by unconventional behaviour*".

Berdasarkan hal tersebut, maka selain inovasi dalam Sidang Tahunan MPR, perlu juga ada upaya yang dilakukan agar setiap penyelenggara merasa terikat terhadap penyelenggaraan maupun substansi dari Sidang Tahunan MPR tersebut. Inilah pekerjaan rumah MPR penting, yang menunjukkan Sidang Tahunan MPR adalah bentuk mengembalikan salah satu identitas bangsa dan negara. Karena itu, jika ada yang melanggar, maka akan menimbulkan kepercayaan publik dan kekuasaan. Hal yang menurut Wade sebagai salah satu alasan kepatuhan terhadap konvensi, yakni *the anxiety to retain the confidence of the public, and with it office and power*, serta keinginan meneruskan tradisi pemerintahan konstitusional "*the desire to carry on the traditions of constitutional government*".

Tidak kalah penting dari itu semua adalah bagaimana Sidang Tahunan MPR tidak mengulang

praktik sebelumnya yang menggambarkan demokrasi palsu seperti praktik monopolitik maupun di bawah tekanan militer. Dalam konteks ini mungkin model demokrasi palsu tersebut tidak akan terjadi, karena adanya perkembangan masyarakat. Namun demikian, praktik penyelenggaraan negara yang menunjukkan kemunduran juga telah banyak terjadi. Hal yang tidak akan dibahas dalam artikel ini, melainkan diperlukan penelitian lanjutan yang lebih mendalam. Tujuannya, tidak lain agar MPR mampu mengembalikan marwah Sila ke-4 Pancasila itu sendiri.

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan yang telah dilakukan, maka dapat disimpulkan: *pertama*, bahwa Sidang Tahunan MPR dapat saja dibenarkan sebagai konvensi ketatanegaraan yang berasal dari praktik berulang. Namun demikian, fakta uji tolok ukur daya ikat Sidang Tahunan MPR belum sampai pada derajat yang absolut dan

pelanggaran terhadapnya menyebabkan perilaku *unconstitutional conduct*. Untuk itu, Sidang Tahunan MPR sejatinya belum sampai derajat konvensi ketatanegaraan melainkan baru pada praktik yang bersifat seremonial; *kedua*, tujuan dan fungsi konvensi konvensi ketatanegaraan sangat penting dalam memaknai Sidang Tahunan MPR sehingga dimungkinkan adanya inovasi dan adaptasi yang menjadikan Sidang Tahunan MPR memiliki daya ikat secara politik. Untuk itulah, artikel ini merekomendasikan agar dalam Sidang Tahunan MPR tidak hanya terfokus pada penyelenggaraan seremonial, melainkan substansi dan proses untuk membahas, mendiskusikan, memperdebatkan dan menilai dari Laporan Kinerja Lembaga-Lembaga Negara. Dengan demikian, diharapkan pula, implikasi dan kekuatan konvensi ketatanegaraan dapat muncul, yakni apabila tidak mematuhi dianggap sebagai perilaku yang *unconstitutional* bahkan keburukan moral.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmed, Farrah, Richard Albert, and Adam Perry. "Enforcing Constitutional Conventions." *International Journal of Constitutional Law* 17, no. 4 (December 31, 2019): 1146–65. <https://doi.org/10.1093/icon/moz061>.
- . "Judging Constitutional Conventions." *International Journal of Constitutional Law* 17, no. 3 (September 9, 2019): 787–806. <https://doi.org/10.1093/icon/moz060>.
- Alder, John. *Constitutional and Administrative Law*. 10. ed. Palgrave Macmillan Law Masters. London: Palgrave Macmillan, 2015.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Barnett, Hilaire. *Constitutional and Administrative Law*. 4th ed. London: Cavendish, 2002.
- Carroll, Alex. *Constitutional and Administrative Law*. Ninth edition. Harlow, United Kingdom: Pearson Education Limited, 2017.
- Dicey, A. V. *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London: Palgrave Macmillan Limited, 1979.
- Harijanti, Susi Dwi, Lailani Sungkar, and Wicaksana Dramanda. "Laporan Hasil Penelitian Pengujian Formil Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi: Urgensi Dan Batu Uji." Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2020. https://www.mkri.id/public/content/infoumum/penelitian/pdf/hasilpenelitian_edit_111_Laporan%20Hasil%20Penelitian%20UNPAD%20Web.pdf.
- Heard, Andrew. "Constitutional Conventions: The Heart of the Living Constitution." *Journal of Parliamentary and Public Law* 6 (2012): 319–38.
- Heriani, Fitri Novia. "Sejarah Pidato Tahunan, Nota Keuangan, dan Kenegaraan di Indonesia." hukumonline.com. Accessed November 17, 2022. <http://www.hukumonline.com/berita/a/sejarah-pidato-tahunan--nota-keuangan--dan-kenegaraan-di-indonesia-lt5d576d99e6483/>.
- Jennings, Sir Ivor. *The Law and the Constitution*. London: Hodder & Stoughton, 1959.
- Manan, Bagir. *Konvensi Ketatanegaraan*. Cet. 1. Yogyakarta: FH UII Press, 2006.
- Phillips, O Hood, Paul Jackson, and Patricia Leopold. *Constitutional and Administrative Law*. London: Sweet & Maxwell, 2001.
- Sekretariat Jenderal MPR RI. "Ma'ruf Cahyono: Sidang Tahunan MPR Adalah Konvensi Ketatanegaraan." mpr.go.id. Accessed November 17, 2022. <https://mpr.go.id/berita/Ma%E2%80%99ruf-Cahyono:-Sidang-Tahunan-MPR-Adalah-Konvensi-Ketatanegaraan>.

- . *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Ketetapan MPR RI. XIX*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2020.
- . “Panduan Sidang Tahunan MPR Tahun 2021 Dalam Rangka Laporan Kinerja Lembaga-Lembaga Negara.” Jakarta, August 16, 2021. <https://www.mpr.go.id/dokumen/unduh/file/1262056735.pdf>.
- Vetzo, Max. “The Legal Relevance of Constitutional Conventions in the United Kingdom and the Netherlands.” *Utrecht Law Review* 14, no. 1 (2018): 143–56.
- Wade, E.C.S. “Introduction to A.V. Dicey.” In *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10th ed. London: Mc. Millan, 1979.
- Wheare, Kenneth C. *Modern Constitutions*. London: Oxford University Press, 1951.
- Whittington, Keith E. “The Status of Unwritten Constitutional Conventions in the United States.” *University of Illinois Law Review* 2013, no. 5 (2013): 1847–70.

IMPLIKASI PENYAMPAIAN LAPORAN PERTANGGUNGJAWABAN PRESIDEN DALAM SIDANG TAHUNAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT TERHADAP DEMOKRASI DI INDONESIA

Muhammad Nur Ramadhan

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK)
nur.ramadhan@pshk.or.id

Abstrak

Amandemen UUD NRI 1945 menjadikan mekanisme pertanggungjawaban Presiden tidak wajib untuk disampaikan dalam sidang tahunan MPR. Namun demikian terdapat urgensi untuk kembali mengadakan mekanisme penyampaian laporan pertanggungjawaban Presiden dalam sidang tahunan MPR, bukan untuk mengembalikan kewenangan MPR untuk dapat menerima atau menolak laporan pertanggungjawaban Presiden akan tetapi hal ini semata untuk menghadirkan prinsip keterbukaan bagi rakyat untuk dapat menilai kinerja Presiden dan pemerintahannya. Disamping itu, artikel ini akan meneliti implikasi mekanisme penyampaian laporan pertanggungjawaban Presiden dalam sidang tahunan MPR terhadap demokrasi di Indonesia. Sehingga dalam penelitian ini akan menguraikan implikasi penyampaian laporan pertanggungjawaban Presiden dalam sidang tahunan MPR terhadap demokrasi di Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian hukum dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep.

Kata Kunci: Demokrasi, Pertanggungjawaban Presiden, Sidang Tahunan MPR.

Abstract

The amendments to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia make it not obligatory for the President's accountability mechanism to be presented at the MPR's annual session. However, there is an urgency to re-establish a mechanism for submitting presidential accountability reports at the MPR annual session, not to restore the MPR's authority to be able to accept or reject the presidential accountability report, but this is solely to present the principle of transparency for the people to be able to assess the performance of the President and his government. Apart from that, this article will examine the implications of the mechanism for submitting the presidential accountability report in the MPR annual session on democracy in Indonesia. So that in this

study will describe the implications of submitting the presidential accountability report in the MPR annual session on democracy in Indonesia. This research is a legal research using statutory and conceptual approaches. Keywords: Democracy, Presidential Accountability, MPR Annual Session.

PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) dapat ditemukan bahwa dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan (*Trias Politica*) sebagaimana yang diajarkan oleh Montesquieu, melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan. Dimana masing-masing kekuasaan tersebut tidak hanya dibagi habis untuk dilaksanakan oleh satu badan atau lembaga saja, tapi juga kadang-kadang dilakukan bersama-sama dengan badan atau lembaga lainnya.

Dalam UUD 1945 setelah amandemen keempat dikenal adanya beberapa lembaga negara, yang masing-masing mempunyai kekuasaan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi dan Komisi yudisial serta Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Masing-masing lembaga negara pasti mempunyai tugas pokok dan fungsi yang harus

dilakukan secara rutin dan terus menerus, akan tetapi tidak ada pelaporan khusus yang dilakukan oleh lembaga negara dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya, pelaporan tersebut termasuk bagi lembaga kepresiden.

Hal tersebut tentu berdampak kepada masyarakat secara langsung, masyarakat menjadi tidak mengetahui bagaimana kinerja pemerintahan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya tersebut. Masyarakat menjadi tidak bisa memberikan penilaian kepada pemerintah apakah sudah menjalankan kinerjanya dengan baik atau tidak.

Sesuai dengan bunyi Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang menyatakan bahwa “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Implikasi adanya pasal tersebut adalah rakyat berhak mengetahui kinerja lembaga-lembaga negara yang ada dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Kinerja lembaga negara harus mendapat pengawasan oleh masyarakat supaya lembaga negara

tidak sewenang-wenang dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya.

Presiden berdasarkan UUD NRI 1945 bertindak sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara, yang mempunyai tugas maupun kekuasaan yang sangat luas. Oleh karena itu, jabatan Presiden di Indonesia menempati posisi yang sangat sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan. Melihat kedudukannya tersebut, Harun Alrasyid mengatakan bahwa Presiden adalah pejabat yang terpenting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Namun demikian, di dalam melakukan tugas dan kekuasaannya, Presiden tetap berada di dalam pengawasan, yaitu berada di bawah pengawasan DPR, sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Pengawasan ini perlu dilakukan agar dalam melaksanakan tugas dan kekuasaannya, Presiden tetap berada dalam jalur atau lingkup yang telah ditentukan, baik dalam UUD 1945 maupun garis-garis besar daripada haluan negara. Sebagai konsekuensi dari adanya pengawasan ini, Presiden akan dituntut atau diminta untuk mempertanggungjawabkan atas segala tugas dan kekuasaan yang telah dilakukannya.

Berkenaan dengan ini, maka pertanggungjawaban Presiden

menjadi sesuatu hal yang sangat penting. Perubahan format demokrasi dalam sistem ketatanegaraan pasca amandemen UUD NRI 1945 telah mengubah sistem pertanggungjawaban Presiden, baik secara substansi maupun secara prosedural. Secara substansial perubahan atas sistem pertanggungjawaban Presiden didasarkan atas pelanggaran hukum yang dilakukan dalam masa jabatan sebagaimana diatur dalam Pasal 7A UUD NRI 1945.

Namun, persoalannya, pertanggungjawaban Presiden tidak dikemukakan secara jelas dan rinci di dalam UUD 1945, terutama pasca amandemen. Disamping itu, selama ini tidak terdapat mekanisme pelaporan hasil kinerja yang dilakukan oleh Presiden dan lembaga negara kepada masyarakat, membuat masyarakat menjadi buta mengenai hasil kinerja lembaga-lembaga negara yang ada di Indonesia. Masyarakat seharusnya diberikan informasi mengenai pelaksanaan hasil kinerja yang dilakukan oleh Presiden dan lembaga negara sehingga masyarakat menjadi lebih memiliki rasa partisipasi yang tinggi dalam melakukan penyelenggaraan negara, selain itu masyarakat juga dapat mengetahui kinerja Presiden dan lembaga-lembaga negara itu

baik atau buruk, dan yang paling penting adalah masyarakat bisa melakukan pengawasan terhadap kinerja lembaga-lembaga negara yang ada. Dari laporan kinerja Presiden dan lembaga negara ini, rakyat bisa memberikan penilaian terhadap kinerja lembaga negara.

Tidak adanya mekanisme pelaporan hasil kinerja oleh Presiden dan lembaga negara justru akan mencederai keinginan bersama untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang *good governance*, selain itu akan mereduksi nilai-nilai demokratis, akuntabel, dan terbuka dalam penyelenggaraan pemerintahan. Keterbukaan informasi publik yang sudah dituangkan di dalam Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik tentu tercederai dengan tidak adanya sidang tahunan yang dilakukan. Masyarakat yang seharusnya mendapatkan atau mengetahui laporan kinerja lembaga negara menjadi tidak mengetahui pelaksanaan kinerja lembaga negara karena tidak adanya sidang tahunan yang dilakukan.

Walaupun tidak tersurat dalam batang tubuh UUD NRI 1945, salah satu wadah untuk melaporkan hasil kinerja Presiden dan lembaga negara adalah melalui Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan

Rakyat (MPR). Sejak diamandemennya UUD NRI 1945 menjadikan sidang MPR sebagai forum yang tidak penting. Sebelumnya Presiden wajib melaporkan pertanggungjawabannya melalui forum tersebut, hal tersebut disebabkan oleh kedudukan Presiden sebagai mandataris MPR. Pasca reformasi sampai dengan tahun 2014 sidang tahunan MPR tidak konsisten dilakukan. Kinerja Presiden dan lembaga negara tidak bisa dilakukan penilaian oleh masyarakat. Banyak permasalahan yang muncul ketika dalam suatu waktu tidak ada sidang tahunan yang dilakukan. Sebaliknya, sejak tahun 2014 hingga saat ini sidang tahunan MPR menjadi sarana bagi Presiden dan pemerintahannya untuk menyampaikan pidato laporan pertanggungjawabannya kepada rakyat melalui forum tersebut.

MPR sebagai lembaga demokrasi yang mewakili kepentingan masyarakat (*political representation*) dan daerah (*regional representative*), terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dipilih melalui pemilihan umum. MPR sesungguhnya merupakan “rumah” demokrasi khas Indonesia,

sebagai tempat untuk musyawarah-mufakat yang keanggotaannya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. MPR menjadi lembaga yang strategis untuk menyediakan ruang keterbukaan bagi masyarakat guna menjamin akses informasi terhadap perkembangan roda pemerintahan.

Pertanyaan mendasar yang perlu dijawab adalah mengenai implikasi laporan pertanggungjawaban Presiden dalam sidang tahunan MPR terhadap demokrasi di Indonesia. Hakikat laporan pertanggungjawaban Presiden di dalam situasi MPR yang bukan lagi sebagai lembaga yang dapat menerima atau menolak laporan pertanggungjawaban Presiden. Namun di sisi lain rakyat membutuhkan suatu forum yang dapat diakses untuk mendengarkan laporan pertanggungjawaban Presiden yang dapat menimbulkan penilaian dari rakyat sebagai pemegang daulat tertinggi.

Dalam artikel ini kemudian akan menguraikan kedudukan sidang tahunan MPR sebagai bagian dari bentuk konvensi ketatanegaraan dan sebagai forum pertanggungjawaban Presiden kepada rakyat, disamping itu juga akan mengurai implikasi diselenggarakannya sidang tahunan MPR terhadap demokrasi di Indonesia. Sehingga meneguhkan

keberadaan sidang tahunan MPR sebagai forum yang penting untuk dilakukan.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum. Jenis yang digunakan adalah penelitian hukum normatif (*juridis normative*), hal tersebut dikarenakan penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder, berupa hukum positif, asas-asas teori hukum, serta kaidah-kaidah hukum yang berhubungan dengan hukum tata negara, demokrasi, lembaga negara dan bidang ilmu lain yang berkaitan dengan pertanggungjawaban Presiden dan sidang tahunan MPR. Dari segi sifatnya, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif analitis (*descriptive research*), yaitu suatu penelitian untuk melukiskan tentang sesuatu hal dalam ruang dan waktu tertentu, serta bertujuan untuk menggambarkan dan menganalisis temuan-temuan penelitian secara sistematis, faktual, dan akurat dengan teori-teori hukum positif yang menyangkut permasalahan yang diteliti.

Obyek penelitian akan dianalisa dengan menggunakan peraturan perundang-undangan serta akan dilengkapi dengan pendekatan konseptual yang berangkat dari suatu konsep hukum yang diajukan

baik secara filsafat, asas ataupun teori hukum yang ada.

Penelitian ini mendapatkan data dan informasi berdasarkan teknik studi kepustakaan (*library research*) dan studi internet (*online research*). Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer yang berasal dari data sekunder berupa literatur yang relevan. Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, yaitu data utama dan autentik seperti peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan; dan bahan hukum sekunder, yaitu data yang mengutip dari sumber lain sehingga tidak bersifat autentik lagi, seperti literatur hukum dan pemberitaan di media. Terhadap data yang ada dilakukan analisis secara kualitatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan sejarah (*historical approach*).

POLITIK HUKUM PERTANGGUNGJAWABAN PRESIDEN

Pengaturan tentang lembaga kepresidenan dalam UUD 1945 pasca amandemen sangat berbeda dengan lembaga kepresidenan sebelum amandemen. Perbedaan tersebut terletak pada aspek pengisian jabatan, kewenangan, dan

pertanggungjawaban Presiden. Pada aspek pertanggungjawaban Presiden terdapat perbedaan yang tajam antara UUD 1945 pra amandemen dengan UUD 1945 pasca amandemen. Dalam UUD 1945 pra amandemen, terutama dalam Penjelasan UUD 1945 dinyatakan secara jelas bahwa Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR. Namun, dalam UUD 1945, karena Penjelasan UUD 1945 tidak lagi masuk pada UUD 1945, pertanggungjawaban Presiden tidak dinyatakan secara eksplisit.

Sekalipun pertanggungjawaban Presiden tidak dinyatakan secara eksplisit di dalam UUD 1945, namun hal itu tidak lantas berarti bahwa Presiden bebas dari mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya, baik kapasitasnya sebagai kepala negara maupun sebagai kepala pemerintahan. Sebab, setiap pemangku jabatan penyelenggara negara mesti mempertanggungjawabkan kebijakan dan kegiatan yang telah dilakukannya. Pertanggungjawaban pejabat penyelenggara negara itu mesti disampaikan kepada pemberi mandat. Oleh karena itu, presiden sebagai salah satu pemangku jabatan penyelenggara negara mesti menyampaikan pertanggungjawabannya.

Salah satu unsur penting dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan adalah pertanggungjawaban dan pengawasan. Oleh karena jabatan Presiden Republik Indonesia adalah suatu jabatan dalam tatanan negara berdasarkan paham kerakyatan, maka harus ada pertanggungjawaban dan pengawasan.

Presiden sebagai pengemban mandat tetap dituntut untuk mempertanggungjawabkan jabatannya, khususnya kepada pemberi mandat. Dalam Pasal 6A ayat (1) Perubahan Ketiga UUD NRI 1945 disebutkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Aturan konstitusi ini mengandung arti bahwa pihak yang memberikan mandat jabatan Presiden adalah rakyat. Oleh karena itu, Presiden harus mempertanggungjawabkan seluruh kegiatannya kepada rakyat. Dalam perspektif Miriam Budiardjo, pertanggungjawaban Presiden kepada rakyat merupakan implementasi dari kedaulatan rakyat. Dalam teori politik tradisional rakyatlah yang memberi kekuasaan kepada pihak lain, termasuk Presiden, untuk memerintah dan pemerintah bertanggung jawab kepada rakyat.

Sangat disayangkan jika tentang pertanggungjawaban Presiden ini, baik tentang bentuk dan mekanismenya tidak disebutkan dengan tegas dalam UUD 1945 ini, padahal hal tersebut merupakan sesuatu yang sangat penting dalam rangka menciptakan dan berjalannya suatu pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab, sehingga para penyelenggara negara dalam hal ini Presiden (sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan) yang mempunyai tugas dan tanggung jawab yang besar untuk menyejahterakan rakyat akan menjalankan tugasnya dengan sebaik-baiknya.

Disamping itu, ketidakjelasan tentang pertanggungjawaban ini akan menimbulkan pula berbagai penafsiran, dan tidak tertutup kemungkinan pula bahwa perbedaan penafsiran tersebut sifat sangat prinsipil, sehingga hal tersebut akan menimbulkan suatu ketidakpastian di bidang hukum, khususnya tentang pertanggungjawaban Presiden. Oleh karena hal itulah, maka pendapat dari Harun Alrasyid yang menyarankan agar soal pertanggungjawaban itu diatur secara tegas dan sebaiknya dicantumkan di dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar.

Namun demikian, di tengah ketidakjelasan aturan hukum yang mengatur mengenai pertanggungjawaban Presiden, terdapat satu mekanisme yang dapat ditempuh dan dijadikan sebagai forum bagi Presiden untuk menyampaikan laporan pertanggungjawabannya kepada rakyat, yakni melalui sidang tahunan MPR. Pelaksanaan sidang tahunan MPR sudah dapat dikatakan sebagai suatu konvensi ketatanegaraan yang dijadikan sebagai forum bagi rakyat untuk menilai kinerja Presiden dan pemerintahan dalam menjalankan negara, disamping itu sebagai perwujudan atas prinsip keterbukaan yang menjadi hak rakyat.

Disamping itu, terdapat kelemahan dalam hal pertanggungjawaban Presiden secara langsung terhadap rakyat, karena penilaian yang diberikan oleh rakyat terhadap kinerja Presiden tersebut akan diwujudkan setelah Presiden menyelesaikan tugasnya selama lima tahun, yaitu dalam pemilu yang akan dilakukan ketika akan memilih Presiden berikutnya. Sehingga kalau di tengah jalan Presiden melakukan pelanggaran, maka rakyat tidak bisa berbuat apa-apa, sedangkan MPR yang adapun tidak lagi berwenang

untuk meminta pertanggungjawaban terhadap Presiden.

HAKIKAT SIDANG TAHUNAN MPR

a. Sidang Tahunan MPR Dalam Kerangka Konvensi Ketatanegaraan

Sebelum amandemen UUD NRI 1945, Sidang Tahunan MPR menjadi kegiatan wajib yang diselenggarakan setiap tahunnya untuk mendengarkan laporan pertanggungjawaban presiden. Presiden yang pada masa itu merupakan mandataris MPR wajib untuk melaporkan segala tindakan yang telah diambil untuk penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Pada masa Orde Baru praktik ketatanegaraan juga didasari oleh UUD NRI 1945 sebelum perubahan, dimana presiden harus melaksanakan laporan pertanggungjawaban terhadap MPR pada setiap akhir periode, hal ini sebagai salah satu konsekuensi presiden sebagai mandataris MPR. Setelah itu, penyampaian pelaksanaan tugas oleh lembaga tinggi negara yaitu Presiden pernah terjadi pada sidang tahunan yang

diselenggarakan MPR pada tahun 2000, 2001, 2002, dan 2003 dengan mengacu pada Undang-Undang Dasar dan Ketetapan MPR tentang Peraturan Tata Tertib MPR. Sempat tidak dilaksanakan pada periode tahun 2004-2014, sidang tahunan MPR baru dilaksanakan kembali oleh MPR pada Tahun 2015 hingga saat ini, yaitu dalam rangka mendengarkan laporan kinerja lembaga-lembaga negara. Dengan penyelenggaraan sidang tahunan MPR setiap tahunnya, sidang tahunan MPR menjadi kebiasaan atau konvensi ketatanegaraan Negara Republik Indonesia.

Berkenaan dengan pengertian konvensi ketatanegaraan menurut sistem di Indonesia, Bagir Manan menjelaskan Konvensi atau (hukum) kebiasaan ketatanegaraan adalah (hukum) yang tumbuh dalam praktik penyelenggaraan negara, melengkapi, menyempurnakan, menghidupkan (mendinamisasi), kaidah-kaidah hukum perundang-undangan atau hukum adat ketatanegaraan. Konvensi ketatanegaraan sendiri memiliki kedudukan yang penting dalam

proses penyelenggaraan bernegara. Ia merupakan salah satu sumber hukum formil dalam hukum tata negara. Selain itu, *convention* atau lebih dikenal dengan istilah *constitutional convention*, yang diteliti lebih dalam oleh Dicey seorang sarjana Inggris sebagaimana dikutip oleh Dahlan Thaib, berarti *rules for determining the mode in which the discretionary powers of the crown (or of the ministers as servants of the crown) ought to be exercised*.

Dalam sistem ketatanegaraan, konvensi ketatanegaraan cenderung melengkapi konstitusi. Konvensi ketatanegaraan bukan saja berfungsi melengkapi kaidah-kaidah hukum ketatanegaraan yang ada, melainkan untuk menjadikan kaidah hukum terutama Undang-Undang Dasar (UUD) dapat berjalan sesuai dengan perkembangan masa. Ketatanegaraan merupakan faktor dinamik sistem ketatanegaraan suatu Negara.

Untuk dianggap sebagai konvensi ketatanegaraan, suatu norma tidak tertulis harus memenuhi persyaratan-persyaratan yang jelas. Apabila

syarat terciptanya kebiasaan itu diberlakukan pada kebiasaan ketatanegaraan, maka konvensi ketatanegaraan sebagai kebiasaan akan terbentuk melalui proses yang relatif lama. Sebagai kebiasaan, konvensi ketatanegaraan harus memenuhi beberapa persyaratan antara lain, (1) harus ada presiden yang timbul berkali-kali; (2) preseden yang timbul karena adanya sebab secara umum dapat dimengerti atau dapat diterima; dan (3) preseden itu karena adanya kondisi politik yang ada.

Syarat pertama, merupakan hakikat kebiasaan itu sendiri, sebab tidak ada kebiasaan yang tidak dilakukan secara berulang-ulang. Syarat kedua, sama dengan "*opinion necessitatis*" atau keyakinan akan kewajiban (hukum) yang berlaku di Eropa Kontinental. Keyakinan sebagai kewajiban hukum ini idealnya tidak hanya dirasakan oleh seseorang atau golongan tertentu, tetapi oleh sebagian besar warga negara. Syarat ketiga, dibutuhkan karena tuntutan kondisi politik dalam skala yang luas. Karena kehidupan politik menuntut dibentuknya tindakan baru sebagai awal terciptanya konvensi ketatanegaraan atau

tetap mempertahankan tradisi ketatanegaraan lama yang dianggap selama ini sudah menjadi konvensi ketatanegaraan.

Pelaksanaan konvensi ketatanegaraan dalam sidang tahunan MPR akan sangat efektif karena dalam forum tersebut sudah mencerminkan keanggotaan DPR dan DPD. Secara konstruksi kelembagaan, MPR sudah merepresentasikan kepentingan rakyat dan daerah, sehingga Presiden cukup berpidato satu kali dalam forum Sidang MPR dan tidak secara parsial di Sidang DPR dan di Sidang DPD. Dari sisi teknis penyelenggaraan, efektifitas akan terwujud dan dari sisi substansi, selain tetap dapat mendengarkan penyampaian pidato kenegaraan Presiden setiap tanggal 16 Agustus, juga dapat mendengarkan laporan perkembangan pelaksanaan kinerja dari lembaga-lembaga negara. Secara teoritis konvensi ketatanegaraan adalah kebiasaan praktik ketatanegaraan yang juga bagian dari konstitusi yang tak tertulis untuk penyelenggaraan pemerintahan negara. Praktiknya ditaati karena

merupakan kebutuhan dalam penyelenggaraan negara.

b. Perubahan Paradigma Tujuan Sidang MPR

Sebelum UUD NRI 1945 diamandemen, pertanggungjawaban Presiden dilaksanakan dalam bentuk laporan pertanggungjawaban yang disampaikan dihadapan Sidang Umum MPR atau Sidang Istimewa MPR yang dilaksanakan untuk kepentingan tersebut. Hal demikian memberikan opsi kepada MPR agar dapat menerima atau menolak laporan pertanggungjawaban Presiden. Kewenangan menolak laporan pertanggungjawaban Presiden oleh MPR dapat berimplikasi pada dua hal, yakni memberhentikan Presiden atau memerintahkan Presiden untuk menyempurnakan pertanggungjawabannya. Keputusan memberhentikan Presiden dari jabatannya tidak bermakna hukum apabila saat itu masa jabatan Presiden telah berakhir. Di sisi lain, bilamana MPR memerintahkan Presiden melengkapi atau menyempurnakan laporan pertanggungjawaban berarti secara *de facto* MPR

memperpanjang masa jabatan Presiden yang sudah semestinya berhenti karena masa jabatan telah berakhir.

Pasca amandemen UUD NRI 1945 tidak berimbas pada kekuasaan Presiden yang masih tetap kuat, namun BJ Habibie tidak bertahan lama sebagai Presiden, hal tersebut ditandai dengan ditolaknya laporan pertanggungjawaban yang diucapkan pada rapat paripurna MPR tanggal 14 Oktober 1999. Hal ini dipengaruhi oleh langkah politis Habibie mengenai Timor Timur yang berakibat lepasnya provinsi tersebut dari Indonesia. Hasil Pemilu 1999 menggantikan Presiden BJ Habibie dengan Abdurrahman Wahid.

Presiden Abdurrahman Wahid merupakan salah satu Presiden yang jarang hadir dalam sidang MPR sebagaimana yang terjadi pada Sidang Istimewa MPR Tahun 2001 dan penerbitan Maklumat Presiden Tanggal 23 Juli 2001, bahkan Presiden Abdurrahman Wahid tidak hadir pada laporan pertanggungjawaban dan penolakan Presiden untuk memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa MPR hingga

dikeluarkannya Maklumat oleh Presiden. Akhirnya pada tanggal 23 Juli 2003, MPR mengeluarkan Ketetapan No. II/MPR/2001 tentang pertanggungjawaban Presiden K.H. Abdurrahman Wahid yang isinya memberhentikan K.H. Abdurrahman Wahid sebagai Presiden Republik Indonesia dan mencabut serta menyatakan tidak berlaku lagi Ketetapan MPR No. VII/MPR/1999 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia.

Pada kepemimpinan Megawati terjadi amandemen keempat UUD NRI 1945, dalam amandemen tersebut menghapuskan ketentuan terkait haluan negara berupa GBHN. Sehingga pada saat itu, Presiden Megawati tidak memiliki kewajiban untuk memberikan laporan pertanggungjawaban kepada rakyat melalui sidang MPR.

Masa kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono telah terjadi perkembangan demokrasi politik Indonesia, sebab pada masa ini pertama kalinya Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat secara demokratis. Namun demikian, praktik demokrasi tersebut tidak diiringi

dengan adanya mekanisme yang jelas mengenai laporan pertanggungjawaban Presiden kepada rakyat. Hal tersebut menimbulkan ketiadaan upaya dari Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban Presiden dalam suatu forum khusus, sehingga masyarakat tidak dapat menilai secara objektif mengenai kinerja pemerintahan saat itu. Namun demikian, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memberikan laporan pertanggungjawaban dalam bentuk arsip nasional pada akhir masa jabatannya.

Pada masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo hingga saat ini, laporan pertanggungjawaban Presiden kepada rakyat rutin disampaikan melalui agenda Sidang Tahunan MPR. Agenda tersebut dimanfaatkan Joko Widodo untuk melaporkan janji-janji di masa kampanye yang biasa disebut dengan visi-misi Presiden dan Wakil Presiden, dimana hal tersebut dituangkan dalam RPJMN. Laporan pertanggungjawaban Presiden di masa ini tidak bergantung pada penilaian MPR, sebab Presiden langsung bertanggung

jawab pada rakyat sehingga rakyat dapat menentukan hasil

kinerja pemerintahan di masa Presiden menjabat.

Tabel 1

Daftar Jumlah Pertanggungjawaban Presiden pada Sidang MPR

No	Masa Presiden	Tahun	Jumlah Pertanggungjawaban Presiden	Keterangan
1.	B.J. Habibie	1998 – 1999	1 (satu) kali pada masa akhir jabatan.	Pertanggungjawaban kepada MPR atas GBHN.
2.	Abdurrahman Wahid	1999 – 2001	Tidak pernah.	Melanggar ketentuan GBHN.
3.	Megawati Soekarnoputri	2001 – 2004	Tidak pernah.	Ketentuan GBHN dihapus.
4.	Susilo Bambang Yudhoyono	2004 – 2014	1 (satu) kali pada akhir masa jabatan dalam bentuk arsip.	Pada masa ini belum jelas ketentuannya, sehingga Presiden hanya memberikan laporan pertanggungjawaban dalam bentuk arsip.
5.	Joko Widodo	2014 – saat ini	8 (delapan) kali hingga saat ini selama masa jabatannya.	Memberikan laporan pertanggungjawaban kepada rakyat melalui pidato pada Sidang Tahunan MPR.

Perubahan paradigma penyampaian laporan pertanggungjawaban dalam sidang tahunan MPR menjadi pertanda baik. Hal tersebut membawa angin segar bagi rakyat untuk dapat terlibat menilai kinerja pemerintahan

pada saat laporan pertanggungjawaban disampaikan melalui sidang tahunan MPR. Kebiasaan ketatanegaraan ini juga menjadi pertanda baik bagi iklim demokrasi di Indonesia, sebab jalannya pemerintahan

setidaknya dilakukan dengan prinsip keterbukaan, dan rakyat dapat membandingkan kesesuaian antara laporan yang disampaikan dengan kenyataan yang terjadi di lapangan.

c. Manfaat Laporan Pertanggungjawaban Presiden Melalui Sidang Tahunan MPR Terhadap Demokrasi di Indonesia

Demokrasi yang dijalankan baru akan memiliki makna yang berarti apabila aparat pemerintah dalam memberikan pelayanan memiliki tanggung jawab (*responsibility*). Salah satu bentuk tanggungjawab yang bisa dilakukan adalah dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban. Laporan pertanggungjawaban Presiden pada sidang tahunan MPR sejatinya berfungsi sebagai sarana pertanggungjawaban kepada rakyat serta pelaksanaan *check and balances*. Adanya laporan pertanggungjawaban Presiden tidak menjadi persoalan ketatanegaraan karena penyampaian laporan pertanggungjawaban tersebut bukan merupakan keharusan namun dijadikan sebagai tradisi bernegara. Walaupun

penyampaian laporan pertanggungjawaban Presiden tidak memiliki ketentuan yang jelas, namun terdapat urgensi untuk tetap menyampaikan laporan pertanggungjawaban dalam sidang tahunan MPR. Salah satunya akan berkaitan dengan iklim demokrasi di Indonesia. Demokrasi memberikan pemahaman, bahwa dari sebuah kekuasaan dari rakyat. Dengan pemahaman seperti itu, rakyat akan melahirkan sebuah aturan yang menguntungkan dan melindungi hak-haknya.

Pasca reformasi, dengan ditiadakannya sidang tahunan MPR pada tahun 2004 sampai 2014, kinerja pemerintahan tidak bisa dilakukan penilaian oleh masyarakat. Namun berbeda ketika tahun 2014 hingga saat ini, sejak sidang MPR rutin dilaksanakan, rakyat secara terbuka dapat menilai kinerja pemerintahan.

Selama tidak ada pelaporan hasil kinerja yang dilakukan oleh Presiden dan lembaga negara kepada rakyat, membuat rakyat menjadi buta mengenai hasil kinerja Presiden dan pemerintahannya. Rakyat semestinya diberikan informasi mengenai pelaksanaan hasil

kinerja yang dilakukan oleh lembaga negara sehingga masyarakat menjadi lebih memiliki rasa partisipasi yang tinggi dalam melakukan penyelenggaraan negara, selain itu masyarakat juga dapat mengetahui kinerja lembaga-lembaga negara itu baik atau buruk, dan yang paling penting adalah masyarakat bisa melakukan pengawasan atau *controlling* terhadap kinerja lembaga-lembaga negara yang ada.

Urgensi adanya pertanggungjawaban Presiden kepada rakyat adalah dalam rangka demokratisasi, partisipasi, dan pemantauan publik terhadap kinerja Presiden dan pemerintahannya. Partisipasi publik merupakan juru kunci pelaksanaan kinerja Presiden, sebab tidak serta merta ketika suara telah diberikan pada Presiden, maka rakyat sebagai sumber daulat melepaskan tangan. Selain itu, pemantauan publik, dibutuhkan untuk menghindari adanya pragmatisme publik terhadap konstelasi politik kenegaraan. Pertanggungjawaban Presiden dapat menjadi sarana aksesibilitas bagi pantauan publik untuk menilai seberapa

kualitas dan kuantitas kinerja Presiden dan pemerintahannya. Tentu hal ini akan sangat baik bagi demokrasi di Indonesia.

Salah satu strategi membangun dan mewujudkan ketatapemeintahan yang baik (*Good governance*) adalah melibatkan dan mendorong partisipasi masyarakat dalam setiap aktivitas penyelenggaraan pemerintahan. Demokrasi sebagai inti dari Good Governance menuntut keikutsertaan seluruh elemen masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan pembangunan, mulai dari perumusan pembuatan dan penyusunan kebijakan sampai pada pelaksanaan dan pengendalian pemerintahan. Dalam negara yang mengembangkan demokrasi, partisipasi publik merupakan suatu keniscayaan. Dimanapun di dunia ini ketika sistem pemerintahan yang menganut paham demokrasi lalu tidak melibatkan partisipasi masyarakat akan menghadapi tantangan yang cukup besar. Dalam literatur ilmu politik, partisipasi masyarakat merupakan salah satu dimensi penting bagi eksistensi sistem

pemerintahan yang demokratis. Partisipasi publik tidak hanya sebatas keterlibatan masyarakat dalam Pemilihan Umum, tetapi juga dalam berbagai aktivitas politik lain yang berimplikasi bagi kepentingan masyarakat.

Disamping itu, adanya kehadiran pertanggungjawaban Presiden ini, setidaknya bisa menjadi penangkal terhadap era *post-truth*. Era ini cukup berbahaya terhadap iklim demokratisasi, maka dari itu kehadiran mekanisme pertanggungjawaban Presiden dalam sidang tahunan MPR menjadi sarana verifikasi terhadap segala informasi yang berkaitan dengan kinerja Presiden dan pemerintahannya. Dalam diskursus penalaran hukum, era *post-truth* tidak sekadar berhubungan dengan demokrasi. Keterkaitannya lebih pada potensi destruktif dari era ini dalam rangka mengumpulkan kekritisian.

Dengan adanya sidang tahunan sebagai wadah pertanggungjawaban Presiden atas kinerja yang telah dilakukan maka Presiden dan pemerintahannya akan lebih berhati-hati dan bersungguh-sungguh dalam melaksanakan segala program-program yang

telah direncanakan sebelumnya, hal tersebut tentu implikasi yang ditimbulkan karena adanya sidang tahunan MPR yang merupakan wadah pertanggungjawaban pelaporan kinerja oleh Presiden.

Sehingga, Sidang Tahunan MPR sebagai forum penyampaian laporan pertanggungjawaban Presiden kepada rakyat harus dimaknai sebagai konvensi ketatanegaraan pasca amandemen UUD NRI 1945 dimana Sidang Tahunan MPR didayagunakan untuk kinerja Presiden dan pemerintahannya dan sekaligus peningkatan kualitas demokrasi melalui transparansi, akuntabilitas dan partisipasi publik.

PENUTUP

Pertanggungjawaban Presiden kepada rakyat merupakan instrumen yang sangat penting. Sekalipun pertanggungjawaban Presiden tidak dinyatakan secara eksplisit di dalam UUD 1945, namun hal itu tidak lantas berarti bahwa Presiden bebas dari mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya, baik kapasitasnya sebagai kepala negara maupun sebagai kepala pemerintahan. Sebab, setiap pemangku jabatan penyelenggara

negara mesti mempertanggungjawabkan kebijakan dan kegiatan yang telah dilakukannya. Pertanggungjawaban pejabat penyelenggara negara itu mesti disampaikan kepada pemberi mandat. Oleh karena itu, presiden sebagai salah satu pemangku jabatan penyelenggara negara mesti menyampaikan pertanggungjawabannya.

Sidang Tahunan MPR sudah dapat dikatakan sebagai konvensi ketatanegaraan. Pelaksanaan konvensi ketatanegaraan dalam sidang tahunan MPR akan sangat efektif karena dalam forum tersebut sudah mencerminkan keanggotaan DPR dan DPD. Secara konstruksi kelembagaan, MPR sudah merepresentasikan kepentingan rakyat dan daerah, sehingga Presiden cukup berpidato satu kali dalam forum Sidang MPR dan tidak secara parsial di Sidang DPR dan di Sidang DPD. Dari sisi teknis penyelenggaraan, efektifitas akan terwujud dan dari sisi substansi, selain tetap dapat mendengarkan penyampaian pidato kenegaraan Presiden setiap tanggal 16 Agustus, juga dapat mendengarkan laporan perkembangan pelaksanaan kinerja dari lembaga-lembaga negara. Secara teoritis konvensi ketatanegaraan adalah kebiasaan praktik ketatanegaraan yang juga

bagian dari konstitusi yang tak tertulis untuk penyelenggaraan pemerintahan negara. Praktiknya ditaati karena merupakan kebutuhan dalam penyelenggaraan negara.

Perubahan paradigma penyampaian laporan pertanggungjawaban dalam sidang tahunan MPR menjadi pertanda baik. Hal tersebut membawa angin segar bagi rakyat untuk dapat terlibat menilai kinerja pemerintahan pada saat laporan pertanggungjawaban disampaikan melalui sidang tahunan MPR. Kebiasaan ketatanegaraan ini juga menjadi pertanda baik bagi iklim demokrasi di Indonesia, sebab jalannya pemerintahan setidaknya dilakukan dengan prinsip keterbukaan, dan rakyat dapat membandingkan kesesuaian antara laporan yang disampaikan dengan kenyataan yang terjadi di lapangan.

Dengan adanya sidang tahunan sebagai wadah pertanggungjawaban Presiden atas kinerja yang telah dilakukan maka Presiden dan pemerintahannya akan lebih berhati-hati dan bersungguh-sungguh dalam melaksanakan segala program-program yang telah direncanakan sebelumnya, hal tersebut tentu implikasi yang ditimbulkan karena adanya sidang tahunan MPR yang merupakan

wadah pertanggungjawaban pelaporan kinerja oleh Presiden.

Sehingga, Sidang Tahunan MPR sebagai forum penyampaian laporan pertanggungjawaban Presiden kepada rakyat harus dimaknai sebagai konvensi ketatanegaraan pasca amandemen

UUD NRI 1945 dimana Sidang Tahunan MPR didayagunakan untuk kinerja Presiden dan pemerintahannya dan sekaligus peningkatan kualitas demokrasi melalui transparansi, akuntabilitas dan partisipasi publik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Alrasyid, Harun. *Hubungan antara Presiden dan Majelis Permusyawaratan Rakyat*. Jakarta: Ichtiar. 1966.
- _____. *Pengisian Jabatan Presiden*. Jakarta: Grafiti. 1999.
- Budiardjo, Miriam. *Menggapai Kedaulatan untuk Rakyat*. Bandung: Mizan. 1998.
- Dacey, A.V. *An Introduction to the study of the law of the constitution*. London: EL and S and Macmillan. 1967.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 1988.
- Manan, Bagir. *Konvensi Ketatanegaraan*. Yogyakarta: FH UII Press. 2006.
- _____. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum (PSH) Universitas Islam Indonesia dengan Gama Media. 1999
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana. 2006.
- MD, Mahfud. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta. 2001.
- Soekanto. Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajagrafindo. 2006.
- Suharto, Susilo. *Kekuasaan Presiden Republik Indonesia Dalam Periode Berlakunya Undang-Undang Dasar 1945*. Yogyakarta: Graha Ilmu. 2006.
- Sumardjono, Maria S.W. *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*. Yogyakarta: Fakultas Hukum UGM. 1989.
- Thaib, Dahlan. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: PT Grafindo Persada. 2006.
- Waluyo, Bambang. *Penelitian Hukum dalam Praktik*. Jakarta: Sinar Grafika. 2002.

Artikel

- Agiwinata, Weldy. “Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Batu Uji Dalam Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi”. *Yuridika*. 2014.
- Mahardika, Ahmad Gelora. “Konvensi Ketatanegaraan Dalam Sistem Hukum Nasional di Indonesia Pasca Era Reformasi”. *RechstVinding*. 2019.
- Shidarta. “Penalaran Hukum dan Penemuan Kebenaran”. *Makalah*. 2019.

Peraturan Perundang-undangan

- Republik Indonesia. Perubahan Keempat *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. LN Nomor 14 Tahun 2006.
- _____. *Undang-Undang tentang Keterbukaan Informasi Publik*. UU Nomor 14 Tahun 2008. LN Nomor 61 Tahun 2008. TLN 4846.

Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ketetapan MPR No. VII/MPR/1999 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia.
_____. Ketetapan MPR No. II/MPR/2001 tentang pertanggungjawaban Presiden K.H. Abdurrahman Wahid.

Website

AntaraneWS. “Sidang Tahunan MPR Bentuk Pertanggungjawaban Pada Rakyat”. <https://www.antaraneWS.com/berita/646943/sidang-tahunan-mpr-bentuk-pertanggungjawaban-pada-rakyat>. diakses pada tanggal 7 November 2022. pukul 19.30 WIB.

Billiocta, Ya’cob. “SBY Bikin LPJ Agar Mudah Diingat Bangsa Indonesia”. diakses melalui <https://www.merdeka.com/peristiwa/sby-bikin-lpj-agar-mudah-diingat-bangsa-indonesia.html> diakses pada tanggal 8 November 2022. pukul 17.15 WIB.

MENGGAGAS TANGGAPAN OPOSISI TERHADAP PIDATO LAPORAN KINERJA PRESIDEN DALAM SIDANG TAHUNAN MPR RI

Muhammad Yopy Adhihernawan dan Indra Perwira
Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran
Jalan Imam Bonjol Nomor 21 Kota Bandung, yopyadhi@gmail.com

Abstrak

Indonesia sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan Presidensiil tidak mengenal pertanggungjawaban Presiden secara politis kepada Parlemen, melainkan langsung kepada rakyat. Dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia, terdapat suatu agenda tahunan yang rutin dilakukan yakni Sidang Tahunan MPR RI yang salah satu agendanya yakni mendengarkan Pidato Laporan Kinerja Presiden. Praktik tersebut memiliki fungsi sebagai sarana bagi Presiden untuk bertanggung jawab secara politis langsung kepada rakyat. Amerika Serikat sebagai negara yang juga menggunakan sistem Presidensiil memiliki agenda yang serupa, yakni *The President's State of the Union*. Namun yang unik dalam pelaksanaan hal tersebut di Amerika Serikat yakni adanya agenda tanggapan oposisi terhadap Pidato yang disampaikan oleh Presiden Amerika Serikat. Tanggapan oposisi tersebut nyatanya memberikan berbagai keuntungan bagi masyarakat, yakni masyarakat dapat mengetahui kekurangan Presiden berdasarkan penilaian oposisi, dan adanya alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh oposisi. Maka dari itu, tujuan artikel ini adalah untuk memberikan usulan agar mekanisme tanggapan oposisi tersebut dapat diadopsi di Indonesia. Dalam mencapai tujuan tersebut, artikel ini akan menguraikan mengenai pertanggungjawaban Presiden dalam sistem pemerintahan Presidensiil, perbandingan Pidato Laporan Kinerja Presiden di Indonesia dan Amerika Serikat, dan pentingnya oposisi dalam negara demokrasi sehingga oposisi merupakan pihak yang paling tepat untuk memberikan tanggapan terhadap Pidato Laporan Kinerja Presiden.

Kata Kunci: Oposisi, Pertanggungjawaban, Pidato, Presiden, Presidensiil.

Abstract

Indonesia, as a country that adheres to a presidential system of government does not recognize the political responsibility of the President to the Parliament but directly to the people. In the practice of constitutional law in Indonesia, an annual agenda is routinely carried out, namely the MPR RI Annual Session, one of which is listening to the President's Performance Report Speech. This practice functions as a means for the President to be politically responsible directly to the people. The United States, which also uses the Presidential system, has a similar agenda, namely The President's State of the Union. However, what is unique in implementing this in the United States is the agenda of the opposition response to the speech delivered by the President of

the United States. The opposition's response provides various advantages for the community. Namely, the public can determine the President's shortcomings based on the opposition's assessment, and the opposition offers alternative policies. Therefore, this article aims to provide a proposal so that the opposition response mechanism can be adopted in Indonesia. In achieving these aims, this article will describe the responsibility of the President in the presidential system of government, the comparison of the Presidential Report Speeches in Indonesia and the United States, and the importance of the opposition in a democracy so that the opposition is the most appropriate party to respond to the Presidential Performance Report Speech.

Keyword: Opposition, President, Presidential, Responsibility, Speech.

PENDAHULUAN

Sidang umum yang diselenggarakan setiap tahunnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) memuat agenda pidato laporan kinerja Presiden di hadapan MPR dan juga pidato kenegaraan Presiden. Kedua agenda pidato tersebut sejatinya sudah lama dilaksanakan dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, bahkan tidak sedikit juga yang berpendapat bahwa kedua agenda pidato tersebut sudah menjadi Konvensi Ketatanegaraan di Indonesia.

Pidato kenegaraan biasa dilakukan Presiden menjelang hari kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 16 Agustus 1945, sedangkan sebelum reformasi dan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), pidato laporan kinerja Presiden dilakukan sebagai bentuk pertanggungjawaban Presiden kepada MPR. Pada saat ini, pidato kenegaraan dan pidato laporan kinerja Presiden disatukan dalam satu acara pidato saja.

Sebelum amandemen UUD 1945, sistem presidensiil yang dipraktikkan di Indonesia merupakan sistem presidensiil yang tidak sempurna sebab terdapat praktik pertanggungjawaban Presiden di hadapan MPR yang merupakan lembaga legislatif. Untuk mempertanggungjawabkan kinerja Presiden, MPR menyelenggarakan sidang umum yang salah satu agendanya yakni pidato pertanggungjawaban Presiden. Soekarno dan Abdurrahman Wahid merupakan presiden yang diturunkan di tengah masa jabatannya karena pertanggungjawabannya ditolak pada sidang umum MPR.

Kemudian setelah diadakannya amandemen UUD 1945 yang salah satu tujuannya yakni untuk memperkuat sistem presidensiil, maka presiden tidak lagi menjadi memiliki kewajiban untuk bertanggung jawab kepada MPR, melainkan bertanggung jawab langsung kepada rakyat. Hal tersebut disebabkan dalam sistem presidensiil, masa jabatan presiden didesain untuk memiliki kestabilan

sehingga tidak bisa dijatuhkan oleh parlemen di tengah masa jabatannya. Perubahan tersebut juga berdampak terhadap esensi dari agenda pidato laporan kinerja Presiden dalam sidang MPR, yang pada awalnya merupakan sarana pertanggungjawaban Presiden kepada MPR, menjadi sarana laporan Presiden kepada rakyat mengenai program dan kegiatan yang akan dan telah dilakukan secara seremonial.

Praktek pidato laporan kinerja Presiden setelah reformasi memiliki berbagai kesamaan dengan praktik *The President's State of the Union (SOTU)* di Amerika Serikat yang juga menggunakan sistem presidensiil sebagai sistem pemerintahannya. Praktik *SOTU* merupakan praktik yang mana Presiden Amerika Serikat berpidato di hadapan kongres mengenai hasil kinerja yang telah tercapai dan program yang akan dilakukan. Praktik *SOTU* tersebut pada saat ini diatur dalam Article II Section 3 Konstitusi Amerika Serikat yang berbunyi "*shall from time to time give to the Congress Information of the State of the Union, and recommend to their Consideration such Measures as he shall judge necessary and expedient.*".

Berdasarkan pasal tersebut, pidato kinerja Presiden dalam *SOTU* bukanlah merupakan agenda pertanggungjawaban Presiden kepada kongres, melainkan sebuah sarana pemberian informasi dan masukan serta pertimbangan

mengenai program-program pemerintahan. Namun yang menjadi unik dalam praktik *SOTU* adalah adanya agenda tanggapan terhadap kinerja Presiden sebagai bentuk masukan terhadap kinerja yang telah tercapai dan program yang akan dilaksanakan.

Umumnya yang memberikan tanggapan terhadap pidato kinerja presiden dalam *SOTU* adalah anggota kongres atau politisi yang berasal dari partai oposisi. Tanggapan dari oposisi menjadi sebuah simbol bahwa dalam melaksanakan tugasnya, Presiden akan senantiasa memiliki oposisi yang akan melakukan kritik, memberikan masukan, dan menjadi penyeimbang dari setiap kebijakan-kebijakan Presiden. Selain itu, tanggapan oposisi juga dapat membuat masyarakat tidak hanya mengetahui kinerja dan program dari Presiden, namun membuat masyarakat juga mengetahui kelemahan dan evaluasi dari program dan kinerja Presiden.

Maka dari itu, melalui artikel ini penulis akan mengusulkan untuk mengadopsi tanggapan oposisi dalam praktik *SOTU* ke dalam pidato kinerja Presiden yang dilaksanakan pada sidang tahunan MPR. Untuk melandasi argumentasi tersebut, penulis akan membahas kedudukan pidato kinerja Presiden dalam sistem Presidensiil yang dianut oleh Indonesia beserta landasan dari pelaksanaan pidato tersebut, dan juga penulis akan membandingkan pidato kinerja

Presiden dalam sidang tahunan MPR dengan praktik *SOTU* di Amerika Serikat, sehingga pengadopsian tanggapan oposisi terhadap pidato presiden dalam sidang tahunan MPR menjadi relevan untuk dilakukan.

KEDUDUKAN PIDATO LAPORAN KINERJA PRESIDEN DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIIL

Untuk membahas bagian ini, penulis perlu memaparkan terlebih dahulu mengenai sistem pemerintahan Presidensiil secara teoritis. Terdapat beberapa ciri dari sistem pemerintahan Presidensiil. Pertama adalah Presiden tidak bisa dijatuhkan secara politis oleh parlemen atau legislatif. Hal tersebut membuat Presiden memiliki jabatan yang bersifat tetap (*fixed term*). Beberapa ahli yang berpendapat demikian di antaranya Arend Lipjhart, yang berpendapat bahwa salah satu ciri dari sistem pemerintahan Presidensiil yakni *“the head of government is elected for a constitutionally prescribed period and in normal circumstances cannot be forced to resign by a legislative vote of no confidence”*.

Selain itu, berdasarkan pendapat dari C.F Strong, salah satu ciri dari sistem pemerintahan presidensiil yakni *“fixed executive cannot be moved by the action of the legislature”*. Lebih lanjut, Alan R. Ball dan B. Guy Peters berpendapat ciri dari sistem pemerintahan

presidensiil yakni *“The president is not part of the legislature, and he cannot be removed from office by the legislature except through rare legal impeachment”*

Masa jabatan presiden yang tetap pada sistem pemerintahan Presidensiil memiliki keuntungan dan kelemahan tersendiri, menurut Arend Lipjhart, keuntungan dari masa jabatan yang tetap adalah pemerintahan yang stabil karena Presiden sangat kecil kemungkinannya untuk dijatuhkan dari jabatannya, sehingga Presiden dapat fokus dapat memimpin pemerintahan dan merealisasikan program-program untuk kesejahteraan masyarakat sehingga tercipta demokrasi yang lebih baik.

Namun sebaliknya, kelemahan dari sistem pemerintahan yang bersifat *fixed term* adalah adanya potensi ancaman ketidakberlanjutan proses politik dan *checks and balances* yang tidak sempurna, misalnya ketika Presiden membuat kebijakan yang sangat merugikan masyarakat, negara, dan demokrasi, parlemen sebagai institusi yang memiliki peran sebagai *checks and balances* dari presiden tidak dapat berbuat banyak sebab parlemen tidak memiliki kewenangan mengajukan mosi tidak percaya kepada eksekutif.

Selanjutnya, ciri selanjutnya dari sistem Presidensiil adalah Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan dipilih langsung oleh rakyat, tidak oleh parlemen.

Beberapa ahli yang berpendapat demikian, diantaranya Alan R. Ball dan B. Guy Pieters yang menyatakan bahwa “*The president is elected not by the legislature, but directly by the total electorate*”. Selain itu, Arend Lipjhart juga berpendapat serupa, yakni “*presidents are popularly elected, either directly or via a popularly elected presidential electoral college*”. Lebih lanjut, Alfred Stepan dan Cindy Skach juga berpendapat bahwa salah satu ciri dari sistem pemerintahan presidensiil yakni “*The chief of executive power has a fixed electoral mandate that is its own source of legitimacy*”, sehingga mandate presiden sebagai pimpinan pemerintahan bukan dari legislatif, melainkan dipilih secara langsung.

Kedua ciri dari sistem pemerintahan Presidensiil yang telah diuraikan sebelumnya yakni jabatan presiden yang bersifat *fixed term* dan juga presiden yang dipilih langsung melalui pemilihan umum memiliki dampak terhadap bentuk pertanggungjawaban Presiden. Dikarenakan Presiden tidak dipilih oleh Parlemen, maka hal tersebut juga berdampak bahwa Presiden tidak memiliki kewajiban untuk bertanggung jawab secara politik kepada parlemen, melainkan Presiden bertanggung jawab langsung kepada rakyat sebagai pemilihnya.

Dengan bertanggung jawabnya secara langsung Presiden kepada rakyat secara politik, maka ada dua

cara bagi rakyat untuk menilai kinerja dari seorang presiden. Pertama adalah melalui Pemilihan Umum, yang mana hal tersebut dapat berlaku bagi Presiden yang menjabat dalam periode pertama. Rakyat dapat menilai kinerja presiden yang ingin melanjutkan masa jabatannya menjadi dua periode dengan memilih kembali Presiden tersebut ataukah tidak. Namun pertanggungjawaban tersebut tidak berlaku bagi Presiden yang berada pada periode masa jabatan yang kedua atau Presiden yang tidak berminat untuk melanjutkan ke periode selanjutnya.

Maka dari itu, cara kedua yang dapat digunakan oleh rakyat untuk menilai Presiden adalah dengan menggunakan *public opinion* atau opini publik. Seorang Presiden yang sedang menjabat tentu memiliki kecenderungan untuk memiliki sebuah citra yang baik dan mendapatkan opini yang baik dari publik. Maka dari itu, Presiden memiliki ketakutan secara khusus terhadap opini publik (*fear of public opinion*) mengenai kepemimpinannya. Hal tersebut tentu dapat dijadikan salah satu ‘alat’ untuk menilai kinerja Presiden oleh publik.

Selanjutnya, penulis akan membahas pula mengenai sistem pemerintahan presidensiil dalam praktik ketatanegaraan Indonesia. Saat pembahasan konstitusi pada rapat Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPKI) dan Panitia Persiapan

Kemerdekaan (PPK), para *founding fathers* telah bersepakat bahwa negara Indonesia tidak akan menggunakan sistem parlementer. Para *founding fathers* beranggapan bahwa sistem parlementer merupakan sistem yang sangat mencirikan dan penjelmaan dari liberalisme dan individualisme. Selain itu, para *founding father* juga menganggap bahwa sistem parlementer berpotensi menimbulkan sebuah ketidakstabilan.

Meskipun demikian, tidak berarti ketika *founding fathers* menolak sistem parlementer, hal tersebut menjadikan Indonesia menggunakan sistem presidensiil secara sepenuhnya. Dalam UUD 1945 sebelum perubahan, Presiden didesain untuk bertanggungjawab kepada MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat, hal tersebutlah yang membuat bahwa presiden merupakan mandataris MPR.

Adanya model pertanggungjawaban Presiden terhadap MPR membuat sistem presidensiil yang digunakan oleh Indonesia bukanlah sistem Presidensiil murni. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa dalam sistem pemerintahan Presidensiil, Presiden bertanggung jawab langsung kepada rakyat dan tidak kepada Parlemen. Maka dari itu, Indonesia sebelum reformasi dan amandemen UUD 1945 sejatinya tidak menerapkan sistem Presidensiil secara murni, melainkan sistem pemerintahan

campuran. Menurut Sri Soemantri, sistem pemerintahan campuran dapat memiliki dua corak, yakni sistem pemerintahan yang dominan presidensiil namun dipraktekkan juga sebagian sistem parlementer, dan sebaliknya, yakni sistem pemerintahan yang dominan parlementer namun dipraktikkan juga sebagian sistem presidensiil.

Selanjutnya, perubahan UUD 1945 tahun 1998-2002 memiliki semangat untuk memperkuat sistem Presidensiil dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal tersebut dapat terlihat dalam kesepakatan Panitia Ad-Hoc (PAH) III Badan Pekerja MPR yang menyepakati untuk tidak lagi menggunakan praktik-praktik sistem Parlementer dan memperkuat sistem Presidensial. Semangat penguatan sistem pemerintahan Presidensiil tersebut direalisasikan diantaranya melalui perubahan pemilihan presiden yang pada awalnya dipilih oleh MPR menjadi dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Umum.

Selain itu, penguatan sistem Presidensiil dalam perubahan UUD 1945 adalah dengan tidak lagi menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, sehingga hal tersebut berdampak terhadap tidak ada lagi kewajiban bagi Presiden untuk bertanggungjawab terhadap MPR, dan juga tidak ada lagi kewenangan MPR untuk menjatuhkan secara Presiden secara politik. Setelah perubahan, MPR hanya dapat memakzulkan presiden

apabila Presiden melakukan berbagai pelanggaran hukum, yakni pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Hal tersebut tentunya berpengaruh terhadap praktik Pidato Presiden dalam Sidang Tahunan MPR RI. Pidato tersebut dalam sejarahnya merupakan agenda yang wajib dan rutin dilakukan oleh Presiden di dalam sidang MPR yang diselenggarakan setiap tahun dengan tujuan untuk mendengarkan pertanggungjawaban presiden. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, pada saat itu Presiden merupakan mandataris MPR sehingga Presiden memiliki kewajiban untuk melaporkan segala kebijakan dan program yang telah dilakukan, dan MPR pun memiliki kewenangan untuk memutuskan apakah akan menerima pertanggungjawaban Presiden ataukah tidak.

Praktik pidato kinerja Presiden pun akhirnya diformalkan melalui Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI yang pada substansinya memberikan kewajiban untuk menyelenggarakan sidang tahunan MPR yang tujuan utama dari sidang tersebut adalah “mendengarkan pidato presiden mengenai pelaksanaan Ketetapan MPR”. Sidang tahunan tersebut kemudian secara konsisten

dilaksanakan selama empat tahun hingga akhirnya amandemen UUD 1945 membuat MPR tidak lagi menjadi lembaga negara tertinggi dan Presiden bukan lagi menjadi mandataris MPR.

Perubahan tersebut membuat tidak dimungkinkannya pelaksanaan pidato pertanggungjawaban Presiden sebab Presiden sudah tidak memiliki kewajiban lagi untuk bertanggungjawab kepada MPR dan MPR sudah tidak memiliki kewenangan lagi untuk membentuk Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Hal tersebut membuat pidato Presiden dalam sidang tahunan MPR terhenti selama masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono tahun 2004 hingga tahun 2014.

Baru selanjutnya pada tahun 2015, sidang tahunan MPR dengan salah satu agendanya yakni pidato presiden diselenggarakan kembali. Pelaksanaan pidato presiden tersebut merupakan gabungan dari dua jenis pidato, yakni Pidato Kenegaraan dalam menyambut hari kemerdekaan Republik Indonesia dan juga Pidato mengenai kinerja-kinerja lembaga negara.

Meskipun Presiden melakukan pidato di dalam sidang tahunan MPR, bukan berarti pidato tersebut merupakan bentuk pertanggungjawaban tahunan dari Presiden kepada MPR. Dalam agenda tersebut, MPR hanya mendengarkan dan juga tidak

memberikan masukan, tanggapan, dan pernyataan terkait Pidato yang disampaikan oleh Presiden. Artinya, dalam pelaksanaan pidato Presiden tersebut, sasaran audiens dari pidato tersebut bukanlah MPR, melainkan rakyat.

Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, bahwa dalam sistem pemerintahan Presidensiil, Presiden tidak bertanggungjawab secara politik kepada Parlemen melainkan kepada rakyat. Maka dari itu, pelaksanaan pidato presiden perlu dimaknai sebagai sarana pertanggungjawaban secara politik kepada rakyat. Melalui pidato presiden tersebut, rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dapat mengetahui kinerja lembaga negara utamanya presiden yang dipilihnya secara langsung dan pemegang mandat langsung dari rakyat. Hal tersebut merupakan sebuah mekanisme yang sudah sesuai dengan sistem pemerintahan Presidensiil yang dianut oleh Indonesia.

PERBANDINGAN PIDATO LAPORAN KINERJA PRESIDEN DI INDONESIA DENGAN *THE PRESIDENT'S STATE OF THE UNION* DI AMERIKA SERIKAT.

Amerika Serikat merupakan salah satu negara yang menggunakan sistem presidensiil murni. Bahkan negara Amerika Serikat seringkali disebut sebagai "*the mother of presidential system*" atau ibu dari sistem pemerintahan Presidensiil. Sebutan tersebut

menandakan bahwa Amerika Serikat merupakan negara yang pertama kali menggunakan sistem Presidensiil secara murni dan juga banyak negara-negara di dunia yang menggunakan sistem Presidensiil yang menjadikan Amerika Serikat sebagai contoh atau *role model*.

Ciri penggunaan sistem Presidensiil di Amerika Serikat terdapat dalam beberapa pengaturan yang tercantum dalam konstitusi Amerika Serikat, misalnya *Article II Section 1* konstitusi Amerika Serikat yang berbunyi "*The executive Power shall be vested in a President of the United States of America...*" Sama halnya dengan Indonesia, berdasarkan pasal tersebut, Presiden Amerika Serikat juga memegang kekuasaan eksekutif secara tunggal, sehingga Presiden Amerika Serikat memiliki dua peran sekaligus, yakni sebagai kepala negara sekaligus juga sebagai kepala pemerintahan.

Selain itu, ciri penggunaan sistem Presidensiil di Amerika Serikat juga terdapat pada cara pemilihan Presidennya. Pemilihan Presiden di Amerika Serikat diatur dalam *Article II Section 2* Konstitusi Amerika Serikat yang berbunyi "*Each State shall appoint, in such Manner as the Legislature thereof may direct, a Number of Electors ... The Electors shall meet in their respective states and vote by ballot for President and Vice-President*" Berdasarkan pasal tersebut, Presiden Amerika Serikat dipilih oleh sekelompok elektoral, pada praktiknya, rakyat Amerika Serikat

nantinya akan memilih elektoral yang akan memilih presiden secara langsung, dan elektoral tersebut sudah bersumpah akan memilih Calon Presiden tertentu.

Meskipun Presiden Amerika Serikat dipilih oleh kelompok elektoral, bukan berarti bahwa Presiden memiliki kewajiban untuk bertanggung jawab kepada kelompok elektoral. Kelompok elektoral hanya memiliki kewajiban untuk memilih Presiden saja, dan selepas pemilihan Presiden, maka tugas dari kelompok elektoral tersebut pun menjadi selesai.

Sama halnya dengan di Indonesia, masa jabatan Presiden di Amerika Serikat memiliki masa jabatan yang tetap (*fixed term*). Pengaturan tersebut tercantum dalam *Article I Section 1* Konstitusi Amerika Serikat yang berbunyi “...*He (President of the United States of America) shall hold his Office during the Term of four Years, and, together with the Vice President, chosen for the same Term...*”. Berdasarkan pasal tersebut, masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden Amerika Serikat ditetapkan selama empat tahun.

Berdasarkan pengaturan-pengaturan dalam Konstitusi Amerika Serikat tersebut, dapat terlihat bahwa semenjak awal pembentukan negara Amerika Serikat, memang negara tersebut sudah menggunakan sistem Presidensiil secara murni, yakni Presiden tidak bertanggungjawab

dan tidak bisa diturunkan oleh legislatif, Presiden tidak dipilih oleh legislatif, dan juga Presiden merupakan satu-satunya kepala eksekutif.

Maka dari itu, menjadi suatu pertanyaan yang menarik, mengapa di Amerika Serikat muncul sebuah praktik pidato presiden di hadapan Kongres padahal berbeda dengan Indonesia, dalam sejarahnya belum ada pengaturan atau sistem yang mewajibkan Presiden Amerika Serikat untuk bertanggungjawab kepada Kongres? Dengan demikian, selanjutnya penulis akan membahas bagaimana sejarah dari *SOTU*, dan bagaimana kedudukan *SOTU* dalam sistem pemerintahan Presidensiil yang digunakan di Amerika Serikat.

Praktek pidato Presiden Amerika Serikat tidak lahir dari peraturan formil dalam konstitusi, melainkan lahir dari praktik ketatanegaraan yang berulang, atau bisa disebut juga sebagai konvensi ketatanegaraan. George Washington, Presiden pertama Amerika Serikat, merupakan yang pertama kali melakukan pidato yang berisi kinerja-kinerja dan program-program kepresidenan di hadapan kongres. Pada tanggal 8 Januari 1790, George Washington berpidato dengan panjang 1089 kata. Pada tahun berikutnya, George Washington kembali melakukan hal serupa, sehingga hal tersebut akhirnya menjadikan sebuah preseden bagi Kongres Amerika Serikat untuk mengundang Presiden berpidato di hadapan kongres.

Sebelumnya, pidato yang dilakukan oleh Presiden tersebut dikenal dengan peristilahan *'the President's Annual Message to Congress'*. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa praktik pidato yang diawali oleh George Washington tersebut terinspirasi dari *"speech from the throne"* yakni pidato yang biasa dilakukan oleh Raja Inggris kepada rakyatnya mengenai program-program kerajaan.

Kemudian praktik pidato yang diawali oleh George Washington dilanjutkan oleh Presiden John Adams, namun praktik tersebut sempat berubah pada masa kepresidenan Thomas Jefferson, yang mana *'the President's Annual Message to Congress'* diganti yang pada awalnya berupa pidato menjadi pesan tertulis yang diserahkan kepada kongres. Praktik penyampaian pesan tertulis kepada kongres tersebut kemudian dilanjutkan dan lestari selama satu abad dari tahun 1801 hingga tahun 1913. Umumnya, Presiden Amerika Serikat akan melaporkan secara tertulis program dan hasil kinerja pemerintahan sepanjang 25.000 kata.

Kemudian pada masa Presiden Woodrow Wilson, dia memulai kembali *'the President's Annual Message to Congress'* dengan cara berpidato dihadapan kongres. Wilson menyatakan ketidaksepakatan terhadap praktik penyampaian tertulis kepada kongres sebab sudah seharusnya

seorang Presiden bertindak sebagai juru bicara dari negaranya dan Presiden sudah seharusnya memiliki kemampuan orasi yang baik. Kemudian praktik penyampaian *'the President's Annual Message to Congress'* secara pidato pun dipraktikkan oleh presiden-presiden setelah Wilson.

Selanjutnya, Presiden Franklin Roosevelt mengganti peristilahan *'the President's Annual Message to Congress'* menjadi *'the President's State of the Union'* atau biasa disingkat dengan *SOTU*, yang mana istilah tersebut menjadi istilah yang dikenal dan digunakan hingga saat ini. Kemudian dengan berkembangnya teknologi, praktik *SOTU* dapat disaksikan dengan publik yang lebih luas. Pidato Presiden Harry Truman pada *SOTU* tahun 1974 merupakan pidato pertama yang disiarkan secara langsung oleh televisi dan disaksikan secara langsung oleh seluruh rakyat Amerika Serikat. Pada *SOTU* tahun-tahun berikutnya, akhirnya menjadi preseden agar disiarkan secara luas melalui televisi.

Selain perkembangan karena adanya teknologi, agenda acara dari *SOTU* pun ternyata mengalami perkembangan dibandingkan yang dilakukan pertama kali oleh George Washington. Perkembangan agenda acara yang paling krusial adalah mengenai adanya tanggapan oposisi terhadap pidato yang disampaikan oleh Presiden dalam *SOTU*. Agenda tanggapan oposisi mulai

dipraktekkan pada tahun 1966 pada masa Presiden Lydon Johnson. Pada saat itu, partai Republik yang merupakan partai oposisi diberikan kesempatan untuk menyampaikan tanggapan terhadap pidato Presiden. Pada saat itu, yang memberikan tanggapan dari partai Republik adalah anggota senat partai Republik Everett Dirksen dan anggota *house of representatives* partai Republik Gerald Ford.

Praktik tanggapan oposisi tersebut kemudian dilanjutkan pada masa Presiden selanjutnya, Ronald Reagan dan kemudian menjadi preseden bagi pelaksanaan *SOTU* pada tahun-tahun berikutnya. Meskipun demikian, dengan adanya tanggapan oposisi bukan berarti bahwa Presiden bertanggungjawab terhadap oposisi, melainkan oposisi bertugas untuk memberikan masukan secara terbuka di hadapan publik mengenai kelemahan-kelemahan dari program dan kinerja Presiden.

Umumnya, tanggapan oposisi akan memuat empat poin yang disampaikan. Poin pertama adalah *call for bipartisanship* atau ajakan kerjasama terhadap Presiden. Pada poin ini, umumnya oposisi akan menawarkan kerjasama atau konsensus kepada Presiden. Penyampaian kerjasama tersebut disampaikan dihadapan publik dengan harapan bahwa Presiden akan lebih mempertimbangkan tawaran kerjasama tersebut.

Poin kedua biasanya adalah mengenai agenda oposisi. Materi dari tanggapan oposisi seringkali menawarkan kepada publik sebuah agenda alternatif dengan tujuan bahwa agenda yang dibuat oposisi merupakan agenda yang lebih baik dibandingkan dengan agenda yang dibuat oleh Presiden. Selain itu, pemaparan agenda oposisi juga sebagai bentuk saran kepada Presiden agar memperhatikan usulan sebuah program yang ditawarkan oleh oposisi. Agenda atau program oposisi disampaikan langsung kepada Presiden dihadapan seluruh masyarakat Amerika Serikat dengan tujuan agar publik bisa menilai langsung dan membandingkan mana yang lebih baik, apakah program dari Presiden ataukah Program yang dibuat oleh oposisi.

Poin ketiga dari tanggapan oposisi yakni tanggapan langsung terhadap pidato Presiden. Bagian ini umumnya adalah bagian kritik terhadap program dan kinerja Presiden yang dinilai buruk oleh pihak oposisi. Oposisi menyampaikan penilaian program dan kinerja secara langsung dihadapan publik dalam agenda *SOTU* dengan tujuan agar publik juga mengetahui kelemahan-kelemahan dari Presiden berdasarkan penilaian dari oposisi. Selanjutnya, poin terakhir yang akan disampaikan oleh oposisi adalah mengenai *contact person* atau sosial media. Poin terakhir tersebut merupakan strategi bagi

oposisi untuk lebih dikenal oleh publik.

Adanya tanggapan oposisi tersebut telah berhasil membuat acara *SOTU* menjadi sebuah praktik yang sangat memperkuat demokrasi di Amerika Serikat. Sebab, disamping adanya transparansi dari Presiden kepada publik mengenai program dan kinerja Pemerintahan, *SOTU* juga menjadi ajang untuk mengoreksi kebijakan presiden dan disampaikan di hadapan publik, agar publik dapat menilai sendiri pertanggungjawaban politik dari Presiden tersebut. Tanggapan oposisi di Amerika Serikat juga mampu memberikan sebuah alternatif pandangan kepada publik.

Berdasarkan pemaparan tersebut, dapat terlihat bahwa terdapat beberapa kesamaan antara Pidato Laporan Kinerja Presiden di Indonesia dengan *SOTU* di Amerika Serikat. Kesamaan tersebut yakni pertama hal tersebut merupakan ajang pertanggungjawaban Presiden secara langsung kepada rakyat sebagai pemberi kedaulatan, yang mana hal tersebut didasarkan pada kesamaan sistem pemerintahan yang dianut, yakni sistem Presidensiil. Kedua, persamaan dari kedua acara pidato tersebut yakni lahir dari konvensi ketatanegaraan yang kemungkinan menjadi sebuah presiden bagi presiden-presiden berikutnya. Meskipun Indonesia baru menjalankan lagi konvensi ketatanegaraan tersebut pada tahun 2015 setelah sempat tidak dilaksanakan selama 10 tahun.

Namun perbedaan dari kedua agenda pidato tersebut yakni ketiadaan agenda tanggapan oposisi pada Pidato Laporan Kinerja Presiden di Indonesia. Pada acara tersebut, tidak ada satupun agenda yang memberikan kesempatan untuk memberi tanggapan atau masukan kepada pidato presiden. Hal tersebutlah yang akan penulis usulkan melalui tulisan ini, yang akan dibahas mengenai rasionalisasinya secara lebih dalam dalam bagian berikutnya.

URGENSI PENGADOPSIAN TANGGAPAN OPOSISI DALAM PIDATO LAPORAN KINERJA PRESIDEN DI INDONESIA

Oposisi merupakan sebuah hal yang penting dalam negara demokrasi seperti Indonesia. Nurcholis Majid berpendapat bahwa pentingnya oposisi dalam negara yang demokratis adalah sebagai sarana untuk jalannya *checks and balances*. Agar *checks and balances* tersebut dapat tercapai, maka oposisi harus diartikan bukan hanya sebagai pihak yang mencari kesalahan-kesalahan pemerintah saja, namun oposisi harus dimaknai sebagai pengawas tindakan pemerintah, yang mana akan mengoreksi ketika salah dan mengapresiasi jika benar.

Lebih lanjut, Robert A Dahl berpendapat bahwa oposisi memiliki peranan penting dalam terwujudnya demokrasi. Bahkan,

suatu negara dapat dikatakan sebagai negara yang demokratis apabila dalam sistem politik negara tersebut memiliki oposisi, dan salah satu tanda suatu negara demokratis adalah oposisi dapat hidup dalam negara tersebut. Robert A Dahl berpendapat bahwa *“a political party is the most visible manifestation and surely one of the most effective forms of opposition in democratic country...”*.

Robert A Dahl menekankan bahwa oposisi merupakan syarat utama dari adanya keseimbangan dalam jalannya pemerintahan. Peran oposisi dalam menjaga keseimbangan tersebut adalah dengan mengoreksi kebijakan-kebijakan penguasa yang dalam penilaiannya mungkin saja merugikan masyarakat. Selain itu, dengan adanya oposisi, penguasa senantiasa selalu merasa terawasi, sehingga hal tersebut membuat penguasa akan selalu berhati-hati dalam membuat kebijakan karena adanya ketakutan akan dikritik oleh pihak oposisi.

Selanjutnya, pentingnya oposisi adalah untuk menghadirkan alternatif kebijakan bagi pemerintah. Dengan adanya oposisi dalam suatu sistem pemerintahan, maka hal tersebut akan memungkinkan munculnya pilihan atau alternatif kebijakan sehingga harapannya hal tersebut akan dapat menyempurnakan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Maka dari itu, peran oposisi menjadi penting dalam mengoreksi

ketidaktepatan pemerintah dalam membuat suatu kebijakan.

Selain itu, adanya oposisi juga memiliki fungsi untuk menjadi stimulus bagi para politisi agar menghadirkan gagasan yang terbaik untuk masyarakat. Dalam negara demokrasi, para politisi diharapkan dapat saling bersaing dalam hal gagasan sehingga rakyat memiliki pilihan untuk menentukan kepada siapa daulat nya akan diberikan. Oposisi juga akan membuat penguasa memiliki kesadaran apabila dirinya gagal, maka akan ada oposisi yang siap untuk menggantikannya.

Selanjutnya, Arend Lipjhart menjelaskan bahwa oposisi yang ada pada sistem pemerintahan Presidensiil memiliki sebuah ciri khas yang unik dibandingkan oposisi yang ada pada sistem pemerintahan Parlementer. Menurut Lipjhart, oposisi yang ada pada sistem pemerintahan Presidensiil cenderung bersifat saling memberikan tawar menawar atau konsensus dengan pemerintah. Hal tersebut berbeda dengan oposisi yang ada pada sistem Parlementer yang memiliki kecenderungan untuk saling berhadap-hadapan (*adversarial*) antara pemerintah dan oposisi.

Paparan mengenai pentingnya oposisi dalam negara demokrasi begitu juga dalam sistem pemerintahan Presidensiil memperlihatkan bahwa kehadiran oposisi sama krusialnya dengan

kehadiran pemerintah. Maka dari itu, publik juga sejatinya berhak untuk mengetahui mengenai agenda-agenda dari oposisi dalam memberikan koreksi terhadap pemerintah dan juga alternatif-alternatif kebijakan yang disediakan oposisi.

Selain itu, dalam sistem pemerintahan Presidensiil, bukan hanya Presiden saja yang memiliki tanggung jawab langsung kepada rakyat secara politik, namun juga para anggota parlemen yang dipilih langsung oleh rakyat memiliki tanggung jawab secara langsung kepada rakyat. Para anggota parlemen yang dipilih rakyat tersebut memiliki peran untuk melakukan pengawasan dan memberikan masukan-masukan kepada eksekutif.

Maka dari itu, agenda Pidato Laporan Kinerja Presiden akan menjadi lebih baik apabila ditambahkan agenda tanggapan oposisi agar rakyat dapat mengetahui bagaimana kinerja oposisi dalam mengawasi eksekutif. Dengan adanya tanggapan oposisi, rakyat juga dapat mengetahui bagaimana kurangnya kinerja Presiden yang perlu diperbaiki kedepannya, sehingga rakyat dapat menilai pada pemilu berikutnya atau dengan opini publik apakah kekurangan yang dimiliki Presiden yang dibuka oleh oposisi tersebut berhasil diperbaiki atau tidak.

Dengan demikian, diharapkan adanya tanggapan oposisi terhadap

Pidato Laporan Kinerja Presiden dapat membuat pelaksanaan demokrasi di Indonesia dapat menjadi lebih hidup. Alasan mengapa oposisi merupakan pihak yang paling tepat untuk memberikan tanggapan sebab sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, dalam negara demokrasi, oposisi lah yang memiliki peran krusial dalam menyeimbangi pemerintah. Maka dari itu pihak yang paling *concern* dalam melihat kekurangan-kekurangan dari kinerja Presiden tentu saja politisi-politisi yang tergabung dalam partai oposisi.

Cara untuk menghidupkan tanggapan oposisi terhadap Pidato Laporan Kinerja Presiden adalah dengan adanya inisiasi dari MPR sebagai penyelenggara acara untuk mengadakan agenda tersebut, sehingga nantinya apabila praktik tanggapan oposisi tersebut berhasil dilakukan secara berulang-ulang secara bertahun-tahun, maka akan juga menjadi preseden dalam pelaksanaan Pidato Laporan Kinerja Presiden. Agar lebih kuat, MPR juga dapat menambahkan agenda tanggapan oposisi terhadap Pidato Laporan Kinerja Presiden dalam Peraturan MPR tentang Tata Tertib MPR.

PENUTUP

Berdasarkan uraian-uraian pada bagian sebelumnya, dapat diambil beberapa kesimpulan mengapa tanggapan oposisi terhadap Pidato Laporan Kinerja Presiden penting untuk diadopsi di Indonesia sebagai negara yang menganut sistem

pemerintahan Presidensiil. **Pertama**, dalam sistem Presidensiil Presiden bertanggung jawab langsung kepada rakyat secara politik, berbeda dengan praktik sebelum amandemen UUD 1945 yang mana Presiden sebagai mandataris MPR bertanggung jawab kepada MPR. Hal tersebut membuat Pidato Laporan Kinerja Presiden dalam sidang tahunan MPR berubah fungsi yang asalnya media pertanggungjawaban Presiden kepada MPR, menjadi media pertanggungjawaban Presiden secara langsung kepada rakyat.

Kedua, pelaksanaan Pidato Laporan Kinerja Presiden memiliki kedudukan penting agar rakyat dapat mengetahui kinerja Presiden yang telah dilakukan dan program-program pemerintahan yang akan dilakukan. Hal tersebut dapat dijadikan dasar bagi masyarakat untuk melakukan penilaian kepada Presiden baik melalui Pemilihan Umum selanjutnya ataupun melalui opini publik.

Ketiga, tanggapan oposisi yang sudah dilakukan dalam *SOTU* di Amerika Serikat telah membantu masyarakat untuk mengetahui kekurangan dari Presiden yang sedang menjabat dan juga memberikan alternatif-alternatif kebijakan selain yang dibuat oleh Presiden. Selain itu, rakyat juga memiliki hak untuk mengetahui kinerja oposisi yang memiliki peran penting dalam menyeimbangkan Presiden dalam negara demokrasi.

Maka dari itu, melalui artikel ini penulis menyarankan agar tanggapan oposisi terhadap Pidato Kinerja Presiden sebagaimana yang telah dilakukan di Amerika Serikat dalam agenda *SOTU* dapat diterapkan di Indonesia dalam rangka menguatkan demokrasi di Indonesia sehingga tercipta keseimbangan dalam sistem pemerintahan Indonesia. Mekanisme tersebut menjadi relevan untuk diterapkan di Indonesia mengingat Amerika Serikat juga menganut sistem pemerintahan yang sama, yakni sistem Presidensiil.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Alan R. Ball dan B. Guy Peters, *Modern Politics and Government* (Sixth Edition), New York: Palgrave Publisher Ltd, 2000.
- Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Century*. New Haven dan London: Yale University Press, 1999.
- _____, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (2nd Ed), United States of America: Yale University Press.
- _____, *Parliamentary Versus Presidential Government*, New York: Oxford University Press, 1992.
- Badang Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Seri Kajian Ketatanegaraan: Sidang Tahunan MPR*, Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2019.
- C. F. Strong, *Modern Political Constitutions*, London: Sidgwick & Jackson Limited, 1960.
- Deborah Kalb, Gerhard Peters, dan John T. Woolley, *State of the Union*, Washington: CQ Press, 2007.
- Nurcholis Madjid, *Dialog Keterbukaan, Artikulasi Nilai Islam dalam Wacara Sosial Politik Kontemporer*, Jakarta: Paramadina, 1999.
- Robert A Dahl (ed), *Political Opposition in Western Democracies*, New Haven and London: Yale University Press, 1965.
- _____, *The Democracy Source Book*, Cambridge: MIT Press, 2003.
- Robert Alexander Kraig, *Woodrow Wilson and the Lost World of the Oratorical Statesman*, College Station, TX: Texas A&M University Press, 2004.
- Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, Jakarta: Setjen MPR RI, 2006.
- Sri Soemantri, *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN*, Bandung: Tarsito, 1976.

Jurnal

Ahmad Gelora Mahardika, Konvensi Ketatanegaraan dalam Sistem Hukum Nasional di Indonesia Pasca Era Reformasi, *Jurnal Reschtsvinding* Volume 8 Nomor 1 2019.

Alfred Stepan dan Cindy Skach, *World Politics Journal*, “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism”, Cambridge University Press, Vol. 46 No. 1, 1993.

Bilal Dewansyah dan Adnan Yazar Zulfikar, Reformulasi Sistem Pemerintahan Presidensial dan Model Pertanggungjawaban Presidensial dalam Perubahan UUD 1945: Penelusuran Sebab dan Konsekuensi, *Padjadjaran Ilmu Hukum* Vol 3 No 12, 2016.

Firman Noor, Oposisi dalam Kehidupan Demokrasi: Arti Penting Keberadaan Oposisi sebagai Bagian dari Penguatan Demokrasi di Indonesia, *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol. 42 (1), Juni 2016.

Gerhard Casper, Executive-Congressional Separation of Power during the Presidency of Thomas Jefferson, *Stanford Law Review*, vol. 47, no. 3, 1995.

Ryan L. Teten, Evolution of the Modern Rhetorical Presidency: Presidential Presentation and Development of the State of the Union Address, *Presidential Studies Quarterly*, vol. 33, no. 2, June 2003.

Sumber Lainnya

Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Tertib MPR

Sekretariat Negara Republik Indonesia, Himpunan Risalah Sidang Dari BPUPKI dan PPKI.

State of the Union Address, diakses melalui http://artandhistory.house.gov/house_history/stateunion.aspx.

The Constitution of the United States of America.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

PELANTIKAN DAN SUMPAH JABATAN PRESIDEN DALAM KERANGKA KONSTITUSIONALISME

Oleh:

Wicaksana Dramanda, Abdul Rohman

Fakultas Hukum Universitas Islam Bandung

Jl. Tamansari No. 24, Kota Bandung

Email: wicaksanadramanda@live.com; abdul.rohman@unisba.ac.id

Abstrak

Artikel ini menguraikan mengenai makna dari sumpah jabatan presiden dan forum pengambilan sumpah jabatan presiden. Forum pengambilan sumpah jabatan presiden dikenal dengan banyak nama, seperti 'pelantikan' di Indonesia atau *'inaugural ceremony'* di tradisi Amerika Serikat. Artikel ini mencoba untuk menunjukkan bahwa terdapat relasi antara paham konstitusionalisme yang menghendaki kekuasaan negara dibatasi oleh konstitusi dengan keberadaan sumpah jabatan presiden sebagai simbol penundukan kekuasaan terhadap pembatasan konstitusional. Di dalam paham konstitusionalisme terdapat pula kebutuhan untuk menghadirkan *'public trust'* pada kekuasaan, yang dapat ditempuh dengan cara 'mengemas' sumpah jabatan presiden dalam upacara kenegaraan yang terbuka untuk publik. Dari makna sumpah jabatan dan pelantikan secara akademik, dan penelusuran terhadap desain ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945, didapati bahwa pelantikan presiden yang merupakan kewenangan MPR dilaksanakan dalam bentuk pengambilan sumpah jabatan presiden. Artikel ini juga memberikan argumentasi hukum mengenai apa fungsi dari pelantikan dalam konteks peralihan kekuasaan, yakni sebagai penanda berlaku efektifnya kekuasaan presiden. Dari berbagai argumentasi tersebut, artikel ini juga menguraikan bagaimana wacana untuk menghidupkan kembali Tap MPR sebagai instrumen pelantikan presiden sebagai wacana yang tidak memiliki basis argumentasi yang memadai, terutama dilihat dari perubahan desain kelembagaan negara dan penguatan sistem pemerintah presidensial pasca amandemen UUD 1945.

Kata kunci: Pelantikan, Sumpah Jabatan, Presiden, Konstitusionalisme.

Abstract

This article describes the meaning of the presidential oath and the forum for taking the presidential oath. The presidential oath-taking forum is known by many names, such as 'pelantikan' in Indonesia or the inaugural ceremony in the United States tradition. This article tries to show that there is a relationship between the notion of constitutionalism which requires state power to be limited by the constitution and the existence of the presidential oath as a symbol of confirmation power to constitutional restrictions. Within the understanding

of constitutionalism, there is also a need to present public trust in power, which can be achieved by 'packaging' the presidential oath into a state ceremony that is open to the public. From the academic meaning of the oath and inauguration, and a search of Indonesia's constitutional design after the amendment to the 1945 Constitution, it is found that the presidential inauguration which is the authority of the MPR is carried out in the form of taking the presidential oath. This article also provides legal arguments regarding the function of the inauguration in the context of the transfer of power, namely as a marker or brightline barriers of the effectiveness of presidential power. From these various arguments, this article also describes how the discourse to revive the MPR Decree (Tap MPR) as an instrument of presidential inauguration is a discourse that does not have an adequate argumentative basis, especially seen from changes in state organ design and strengthening the presidential system after the amendment to the 1945 Constitution.

Keywords: Inauguration, Presidential Oath, Constitutionalism.

PENDAHULUAN

Ketentuan mengenai pelantikan presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) merupakan pranata hukum yang membingungkan pasca penguatan sistem presidensial melalui amandemen UUD 1945. Di satu sisi, dalam rangka memperkuat sistem pemerintahan presidensial, kedudukan MPR diubah secara paradigmatis dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga negara yang setara kedudukannya dengan lembaga negara lain termasuk presiden, serta mengubah mekanisme pengisian jabatan presiden dan wakil presiden menjadi dipilih secara langsung oleh rakyat. Di sisi lain, MPR diberikan kewenangan untuk melantik presiden dan/atau wakil presiden, yang menimbulkan kesan seolah presiden dan wakil presiden masih dipilih oleh MPR.

Kewenangan MPR untuk melantik presiden dan/atau wakil presiden dinyatakan secara tegas di dalam Pasal 3 ayat (2) UUD 1945 setelah amandemen sebagai berikut:

‘Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden’.

Ketentuan di atas, tidak hanya mengakibatkan kebingungan karena adanya perubahan mekanisme pengisian jabatan presiden dan perubahan kedudukan MPR dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, tetapi juga mengakibatkan kebingungan mengenai bagaimana bentuk pelaksanaan dari kewenangan ‘melantik’ tersebut harus dimanifestasikan. Apakah manifestasi kewenangan ‘melantik’ adalah dalam bentuk pengambilan sumpah jabatan presiden dan wakil presiden sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 9 UUD 1945? Atau antara ‘melantik’ dan ‘mengambil

sumpah' merupakan dua perbuatan hukum yang berbeda?

Pertanyaan mengenai kewenangan MPR melantik presiden dan/atau wakil presiden tidak berhenti sampai disitu. Di sisi praktik, kewenangan MPR untuk melantik presiden dan wakil presiden dikemas dalam bentuk berita acara pelantikan. Praktik tersebut menimbulkan pertanyaan hukum, apakah berita acara pelantikan merupakan sebuah pranata hukum yang memadai bagi MPR untuk dapat melantik presiden, dan apakah berita acara tersebut juga mencukupi bagi presiden untuk dapat memulai pelaksanaan kewenangannya sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan.

Pertanyaan di atas memunculkan gagasan dari berbagai ahli agar MPR dapat menerbitkan Ketetapan MPR yang bersifat '*beschikking*' sebagai bentuk hukum pelantikan presiden dan/atau wakil presiden. Mengenai hal ini, Hamdan Zoelva mengemukakan bahwa secara inheren sebagai lembaga negara, MPR dapat menerbitkan sebuah keputusan atau '*beschikking*', misalnya dalam rangka melakukan perubahan dan menetapkan undang-undang dasar. Sementara itu, menurut Maria Farida Indrati, Tap MPR mengenai pelantikan presiden dan/atau wakil presiden dapat diterbitkan semata-mata karena MPR merupakan manifestasi dari kedaulatan rakyat. Menurut Maria Farida, Tap MPR mengenai

pelantikan presiden dan/atau wakil presiden juga penting dihadirkan untuk memperjelas bentuk hukum '*impeachment*' yang dapat dikemas dalam bentuk Tap MPR yang mencabut Tap MPR mengenai pelantikan presiden dan/atau wakil presiden. Menurut Maria Farida, tanpa ada Tap MPR mengenai pelantikan presiden, Tap MPR mengenai pemberhentian presiden tidak dapat diterbitkan.

Dari berbagai diskursus akademik tersebut, artikel ini akan mencoba menguraikan arti penting sebuah pelantikan presiden dan pengambilan sumpah jabatan presiden. Uraian tersebut akan berguna untuk mengidentifikasi alasan mengapa kewenangan MPR untuk melantik presiden dan/atau wakil presiden dimunculkan di dalam UUD 1945, di tengah perubahan struktur kelembagaan negara dan perubahan fundamental dalam mekanisme pengisian jabatan presiden secara langsung oleh rakyat. Selain itu, artikel ini juga bertujuan untuk mengidentifikasi bagaimana seharusnya kewenangan MPR untuk melantik presiden dan/atau wakil presiden dimanifestasikan ke dalam bentuk hukum tertentu.

Berdasarkan uraian di atas, maka pada bagian selanjutnya artikel ini akan menguraikan mengenai makna pelantikan dan sumpah jabatan presiden dari perspektif konstitusionalisme. Di bagian berikutnya, akan dibahas mengenai bentuk-bentuk hukum yang memungkinkan bagi MPR

dalam rangka melaksanakan kewenangannya melantik presiden dan/atau wakil presiden.

PELANTIKAN DAN SUMPAAH JABATAN PRESIDEN DALAM PERSPEKTIF KONSTITUSIONALISME

Secara akademik, sumpah dapat dibedakan menjadi dua jenis, yakni *Pertama*, sumpah dalam pengertian pernyataan (*assertory oath*), yang merupakan pernyataan pada saat ini atas fakta yang telah terjadi di masa lalu. Misalnya, sumpah yang dilakukan oleh seorang saksi di dalam sebuah pemeriksaan persidangan. *Kedua*, sumpah dalam pengertian janji (*promissory oath*) yang merupakan pernyataan bahwa seseorang akan melakukan perbuatan tertentu dengan cara tertentu di masa depan. Sumpah jabatan presiden, merupakan contoh dari sumpah jenis ini.

Dalam perspektif konstitusionalisme, sebelum memangku jabatan publik, setiap orang diwajibkan untuk mengambil sumpah yang didedikasikan sebagai bentuk kesetiaan terhadap konstitusi. Thaddeus Metz seorang ahli filsafat politik dari University of Pretoria, Afrika Selatan memberikan definisi mengenai sumpah jabatan sebagai berikut:

'promise of a heavy moral weight to abide by certain principles, made orally and publicly along with certain

symbolic gestures, whereby the oath-taker puts his/her integrity on the line and expresses a willingness to undergo a penalty if he/she breaks his/her word'.

Dari definisi tersebut, sumpah jabatan memiliki beberapa karakteristik. *Pertama*, sifat dari sebuah sumpah jabatan merupakan sebuah kewajiban moral (*moral obligation*). Dalam konteks jabatan presiden, sumpah jabatan melahirkan kewajiban moral bagi presiden untuk memenuhi sumpahnya, termasuk kewajiban moral untuk tunduk dan melaksanakan kewajiban yang dibebankan oleh konstitusi.

Kedua, sumpah jabatan menghendaki dinyatakan secara tegas dengan lisan dan dilakukan di ruang publik atau umum (*orally and publicly*), sebagai sebuah bentuk perwujudan penundukan diri secara sadar pada otoritas yang lebih tinggi. Dalam konteks konstitusionalisme, otoritas tertinggi di dalam tatanan ketatanegaraan sebuah negara adalah konstitusi sebagai perwujudan kehendak rakyat sebagai *'the constituent power'*. Penundukan secara sadar terhadap konstitusi ini pula yang membedakan antara sumpah jabatan pada jabatan-jabatan kenegaraan dengan sumpah jabatan pada profesi-profesi tertentu.

Ketiga, sumpah jabatan merupakan deklarasi integritas dari pejabat publik. Sejak tradisi Romawi kuno, sumpah jabatan tidak

selalu ditujukan untuk berjanji pada dewa-dewa, dimana pelanggaran terhadap sumpah tersebut akan berdampak pada munculnya angkara murka dari dewa-dewa. Menurut Cicero, sumpah jabatan lebih ditujukan pada upaya untuk memperlihatkan *'justice and good faith'* dari pejabat negara. Oleh karena itu, sumpah jabatan ditaati demi membangun dan menjaga kepercayaan, dan pelanggaran terhadap sumpah jabatan merupakan pencederaan terhadap kepercayaan (*trust*).

Berdasarkan karakteristik sumpah jabatan di atas, dapat ditarik kesimpulan sederhana bahwa sumpah jabatan merupakan bentuk tuntutan agar pejabat negara memiliki integritas, yakni sebuah sikap yang mencerminkan adanya korespondensi antara ucapan dengan perbuatan di dalam ruang publik dan demi menjaga kepentingan-kepentingan publik. Dengan kata lain, sumpah jabatan merupakan instrumen untuk memastikan bahwa apa yang diucapkan akan sesuai dengan apa yang diperbuat di masa depan.

Sebagaimana diuraikan sebelumnya bahwa sumpah jabatan menghendaki dinyatakan secara tegas dengan lisan dan dilakukan di ruang publik atau umum (*orally and publicly*), maka dalam konteks jabatan presiden, umumnya dilakukan di dalam sebuah upacara kenegaraan. Upacara kenegaraan ini dikenal dengan banyak nama, misalnya di Amerika Serikat dikenal dengan nama *Inauguration*

ceremony, dan di Indonesia dikenal dengan nama pelantikan presiden dimana presiden terpilih mengucapkan sumpah jabatan.

Selain berfungsi sebagai forum untuk mengucapkan sumpah jabatan presiden, secara hukum pelantikan memiliki beberapa fungsi lain, yakni: *Pertama*, sebagai forum afirmasi individu berupa pernyataan kesetiaan terhadap konstitusi (*political oath*), sekaligus forum afirmasi kolektif dimana presiden menjanjikan kepada masyarakat bahwa kekuasaannya akan dilaksanakan sesuai dengan seperangkat nilai yang telah disepakati bersama, seperti nilai-nilai konstitusionalisme, dan menjauhkan diri dari korupsi.

Kedua, pelantikan juga berfungsi sebagai forum yang menjadi penanda kekuasaan presiden terpilih berlaku secara efektif, atau forum dimana presiden terpilih bertransformasi menjadi pejabat presiden dengan segala wewenangnya (*fully functional president*). Berkaitan dengan hal ini, penting untuk membedakan jabatan 'presiden terpilih' dengan 'pejabat presiden'. 'Presiden terpilih' merupakan predikat bagi calon presiden yang memenangkan pemilihan. Hal ini berarti, predikat 'terpilih' pada jabatan presiden tersebut merupakan sebuah penetapan yang bersifat deklaratif dari penyelenggara pemilihan, bahwa perhitungan suara telah dilakukan melalui prosedur yang valid (*validly elected*), dan karenanya memenuhi kualifikasi

untuk duduk pada jabatan presiden. Sementara ‘pejabat presiden’ merupakan pejabat yang telah memenuhi seluruh ketentuan konstitusional untuk dapat melaksanakan seluruh fungsi dan wewenang yang melekat pada pejabat presiden.

Dari kedua jenis fungsi dari pelantikan sebagaimana diuraikan di atas, dapat terlihat hubungan antara pelantikan, sumpah jabatan, dan efektifnya kekuasaan. Relasi diantara ketiga hal tersebut juga tercermin di dalam praktik. Misalnya sebagaimana praktik di Amerika Serikat. Article II Section I Konstitusi Amerika Serikat menyatakan:

‘Before he enter on the Execution of his Office, he shall take the following Oath or Affirmation:—“I do solemnly swear (or affirm) that I will faithfully execute the Office of President of the United States, and will to the best of my ability, preserve, protect and defend the Constitution of the United States.’

Dari ketentuan konstitusional pada konstitusi Amerika Serikat sebagaimana disebutkan di atas, terlihat bahwa pengucapan sumpah jabatan merupakan penanda efektifnya kekuasaan (*brightline barrier*). Meskipun begitu, konstitusi Amerika Serikat tidak mengatur bagaimana cara sumpah tersebut harus diambil. Pengucapan sumpah jabatan pada tradisi Amerika Serikat, selalu diucapkan

pada upacara pelantikan atau *inaugural ceremony* yang terbuka untuk umum. Hal ini merupakan bentuk konvensi ketatanegaraan. Namun demikian, pada tradisi konstitusional Amerika Serikat, sumpah jabatan memiliki derajat konstitusional yang dapat mempengaruhi sah atau tidaknya seseorang duduk pada jabatan presiden.

Begitu pentingnya sumpah jabatan presiden pada tradisi Amerika Serikat juga tercermin dari kasus salah pengucapan sumpah jabatan yang dilakukan oleh Presiden Barack Obama di periode pertama pemerintahannya. Pada saat pengambilan sumpah jabatan di tanggal 20 Januari 2009, Obama yang dipandu oleh *Chief Justice* John Roberts mengucapkan frasa “*execute the office of President of the United States faithfully*”. Frasa tersebut berbeda dengan yang tercantum di dalam konstitusi, yakni: “*faithfully execute the Office of President of the United States*”. Akibatnya, Presiden Obama mengundang *Chief Justice* John Roberts mengucapkan ulang sumpah jabatannya di Gedung Putih pada tanggal 21 Januari 2009. Kejadian salah pengucapan sumpah tersebut cukup menimbulkan perdebatan mengenai bagaimana kewajiban pemenuhan sumpah jabatan tersebut secara konstitusional?

Dari kasus salah pengucapan sumpah jabatan yang dilakukan oleh Presiden Barack Obama, muncul setidaknya tiga cara pandang hukum

di Amerika terhadap sumpah jabatan. *Pertama*, pandangan yang secara tegas menyatakan bahwa sumpah jabatan merupakan syarat konstitusional agar seseorang dapat menduduki jabatan presiden secara definitif. Dari cara pandang ini, kesalahan pengucapan sumpah yang dilakukan oleh Obama, mengakibatkan dirinya tidak sah menduduki jabatan presiden. Sehingga, pada tanggal 20 Januari 2009 ketika Obama salah mengucapkan sumpah jabatan, hingga pengucapan sumpah kedua pada tanggal 21 Januari 2009, sesungguhnya pemerintahan Amerika Serikat berjalan tanpa presiden.

Kedua, adalah pandangan yang tidak memposisikan sumpah jabatan sebagai syarat konstitusional agar seseorang dapat menduduki jabatan presiden. Oleh karena itu, sumpah jabatan diartikan sebagai bagian dari *ceremonial* belaka untuk memperlihatkan janji setia presiden terpilih terhadap konstitusi. Pandangan ini mendasarkan argumennya pada sejarah awal pelaksanaan sumpah jabatan di masa Presiden George Washington. Pada saat Washington menduduki jabatan presiden secara efektif pada tanggal 4 Maret 1789, Washington tidak mengucapkan sumpah jabatan. Pengucapan sumpah jabatan Washington dilakukan dua bulan setelahnya, yakni pada tanggal 30 April 1789. Dengan demikian, kesalahan pengucapan sumpah yang dilakukan

oleh Obama pada tahun 2009 tidak menimbulkan akibat hukum.

Ketiga, adalah pandangan yang menyatakan bahwa sumpah jabatan bukanlah syarat konstitusional agar seseorang dapat menduduki jabatan presiden, namun merupakan syarat konstitusional bagi presiden untuk dapat melaksanakan kewenangannya. Sehingga, pada tanggal 20 Januari 2009 ketika Obama salah mengucapkan sumpah jabatan, hingga pengucapan sumpah kedua pada tanggal 21 Januari 2009, sesungguhnya pemerintahan Amerika Serikat dipimpin oleh presiden tanpa wewenang. Dari cara pandang ini, maka segala tindakan yang Obama lakukan sebelum pengucapan sumpah yang kedua, harus dianggap sebagai tindakan yang batal demi hukum (*null and void*).

INSTRUMEN PELANTIKAN DAN SUMPAH JABATAN PRESIDEN DI INDONESIA: PERLUKAH DIPERKUAT?

Pengambilan Sumpah Jabatan Sebagai Bentuk Pelantikan Presiden

Berdasarkan tafsir secara normatif dan sistematis terhadap ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai kewenangan MPR melantik presiden dan ketentuan yang mengatur mengenai sumpah jabatan presiden, dapat diketahui bahwa pelantikan presiden merupakan kewenangan MPR dengan cara mengambil sumpah jabatan presiden. Tafsir tersebut

akan diuraikan pada bagian-bagian berikut ini.

Secara konstitusional, pengaturan mengenai pelantikan presiden di Indonesia diatur di dalam Pasal 3 ayat (2) dan Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 3 ayat (2) UUD 1945:

Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.

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 di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden

Ketentuan di atas belum memberikan kejelasan mengenai bagaimana bentuk pelantikan harus dilaksanakan. Bentuk pelantikan presiden sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 3 ayat (2) dan Pasal 6A ayat (3) di atas dapat ditafsirkan secara sistematis dengan membaca ketentuan Pasal 9 UUD 1945 yang mengatur mengenai sumpah jabatan presiden. Ketentuan tersebut berbunyi sebagai berikut:

1. Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat

sebagai berikut : Sumpah Presiden (Wakil Presiden) : Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa. Janji Presiden (Wakil Presiden) : Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa.

2. Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.

Dengan membaca secara sistematis ketentuan Pasal 3 ayat (2), Pasal 6A, dan Pasal 9 UUD 1945, dapat ditafsirkan bahwa pelantikan presiden merupakan

kewenangan MPR dengan cara mengambil sumpah presiden. Di dalam praktik, presiden terpilih akan dilantik dengan mengucapkan sumpah jabatan di hadapan sidang paripurna MPR. Dengan demikian, secara konstitusional dapat diartikan bahwa antara pelantikan dan pengambilan sumpah jabatan merupakan satu rangkaian perbuatan.

Jika dicermati secara mendalam pada ketentuan Pasal 6A ayat (3) dan Pasal 9 ayat (1) UUD 1945, terdapat perbedaan penggunaan frasa untuk merujuk pada pejabat presiden. Di dalam Pasal 6A ayat (3) yang mengatur mengenai syarat keterpilihan calon presiden untuk dapat menduduki jabatan presiden, digunakan frasa 'calon presiden'. Dengan demikian, dapat diasumsikan bahwa ketika pemilihan berlangsung belum terdapat pejabat presiden dan/atau wakil presiden. Sehingga di dalam Pasal 6A ayat (3) digunakan frasa 'calon presiden'.

Sementara itu, di dalam Pasal 9 tidak lagi digunakan frasa 'calon presiden', melainkan menggunakan frasa 'presiden' untuk mengatur kewajiban pengucapan sumpah jabatan. Dengan demikian, secara konstitusional dapat ditafsirkan bahwa ketika calon presiden tertentu telah memenuhi kualifikasi sebagaimana dipersyaratkan di dalam Pasal 6A ayat (3), calon presiden tersebut telah berubah statusnya menjadi presiden. Namun, masih menurut Pasal 9 UUD 1945, 'sebelum memangku jabatannya',

presiden wajib melakukan sumpah jabatan.

Dengan demikian, frasa 'Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah', mengindikasikan bahwa sumpah jabatan presiden bukan merupakan syarat konstitusional seseorang diangkat sebagai pejabat presiden. Frasa tersebut lebih mencerminkan pandangan yang menganggap bahwa sumpah jabatan merupakan penanda berlaku efektifnya kekuasaan presiden. Artinya, tanpa pengambilan sumpah sebagaimana dipersyaratkan di dalam ketentuan ini, presiden terpilih tidak diperkenankan untuk dapat melaksanakan berbagai kewenangan yang ditentukan oleh UUD 1945 sebagai kewenangan presiden.

Kedudukan sumpah jabatan presiden yang begitu penting secara konstitusional tercermin pula pada ketentuan Pasal 9 ayat (2) yang mengatur mengenai forum alternatif ketika MPR tidak dapat bersidang untuk melantik presiden terpilih, yakni dilakukan melalui forum yang cukup dihadiri oleh pimpinan MPR dan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung. Artinya, sumpah jabatan merupakan syarat yang tidak dapat dikesampingkan atau digantikan pemenuhannya dengan bentuk dan/atau cara yang lain.

Dari sisi bunyi sumpah jabatan sebagaimana diatur di dalam Pasal 9, dapat terlihat bahwa sumpah jabatan ditujukan sebagai

pernyataan eksplisit dari calon presiden untuk tunduk dan setia pada konstitusi. Hal ini tercermin di dalam frasa ‘bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya’.

Bunyi sumpah presiden sebagaimana tercantum di dalam Pasal 9 UUD 1945 mencerminkan hasil perubahan paradigma bernegara pasca amandemen UUD 1945. Bunyi sumpah yang secara eksplisit menyatakan bahwa presiden akan memegang teguh Undang-Undang Dasar mencerminkan gagasan konstitusionalisme yang meletakkan konstitusi sebagai *the supreme law of the land*. Hal ini juga mencerminkan bahwa presiden bukan lagi mandataris MPR yang memiliki kedudukan sebagai *untergeordnet* atau subordinat dari DPR. Sumpah jabatan di dalam Pasal 9 UUD 1945 sepanjang frasa “memegang teguh Undang-Undang Dasar”, mencerminkan bahwa presiden merupakan *untergeordnet* atau subordinat dari Undang-Undang Dasar itu sendiri.

Urgensi Tap MPR Mengenai Pelantikan Presiden

Dalam praktik pengisian jabatan presiden di Indonesia, peristiwa pelantikan presiden oleh MPR dengan cara

mengambil sumpah jabatan presiden sebagaimana diatur di dalam Pasal 9 UUD 1945, didokumentasikan di dalam berita acara pelantikan presiden. Dari sisi hukum, praktik ini memunculkan pertanyaan apakah berita acara pelantikan merupakan pranata hukum yang memadai untuk merekam peristiwa ketatanegaraan yang sangat penting seperti pelantikan dan pengambilan sumpah jabatan presiden? Oleh karena itu, muncul gagasan untuk dapat menerbitkan Ketetapan MPR yang bersifat ‘*beschikking*’ sebagai bentuk hukum pelantikan presiden dan/atau wakil presiden, menggantikan penggunaan berita acara pelantikan sebagaimana yang selama ini dipraktikkan.

Meskipun presiden tidak lagi dipilih oleh MPR, gagasan untuk menggunakan Tap MPR mengenai pelantikan presiden setidaknya didasarkan pada dua argumentasi. *Pertama* adalah argumentasi filosofis, bahwa Tap MPR mengenai pelantikan presiden dan/atau wakil presiden dapat diterbitkan semata-mata karena MPR merupakan manifestasi dari kedaulatan rakyat. Argumentasi ini didasari pada anggapan bahwa MPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang merepresentasikan kedaulatan rakyat, sehingga memiliki legitimasi untuk menerbitkan Tap MPR untuk melantik presiden yang telah

dipilih secara langsung oleh rakyat.

Kedua adalah argumentasi praktis, bahwa terdapat kebutuhan praktis untuk menghadirkan sebuah instrumen keputusan negara dalam pengisian jabatan presiden yang mudah untuk dikenali. Tap MPR mengenai pelantikan presiden juga berguna untuk mempermudah bentuk hukum tindakan MPR lainnya yang berkaitan dengan jabatan presiden, yakni tindakan pemakzulan atau *impeachment* yang dapat dilakukan dalam bentuk menerbitkan Tap MPR yang mencabut Tap MPR mengenai pelantikan presiden. Dalam praktik penggunaan berita acara dalam pelantikan presiden, dianggap akan memunculkan perdebatan mengenai bentuk hukum apa yang harus diterbitkan oleh MPR ketika harus memberhentikan presiden pada masa jabatannya melalui proses *impeachment*.

Argumentasi praktis ini didukung oleh argumentasi yuridis bahwa secara hukum, MPR masih dapat menerbitkan ketetapan yang bersifat *beschikking*.

Argumentasi ini didasarkan pada kewenangan MPR yang diatur di dalam Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa MPR berwenang mengubah dan 'menetapkan' undang-undang dasar. Dari ketentuan tersebut, Hamdan Zoelva menyatakan bahwa MPR dapat menerbitkan

sebuah keputusan atau *beschikking*.

Meskipun terlihat cukup meyakinkan, kedua argumentasi di atas sesungguhnya merupakan argumentasi yang rapuh. *Pertama* secara filosofis, meskipun MPR berisi wakil-wakil rakyat yang dipilih secara langsung oleh rakyat, namun MPR tidak lagi merupakan lembaga tertinggi negara. Dari sisi ide bernegara, amandemen UUD 1945 ditujukan untuk memperkuat sistem presidensial yang secara historis dan faktual telah melembaga, hingga mampu disebut sebagai identitas konstitusi Indonesia. Sistem pemerintahan presidensial tidak menghendaki adanya hubungan pertanggungjawaban antara presiden dengan lembaga perwakilan rakyat. Dengan demikian, kehadiran Tap MPR dalam mekanisme pelantikan dan pengambilan sumpah jabatan presiden akan mengaburkan jenis hubungan kelembagaan antara presiden dengan MPR, seolah presiden kembali merupakan mandataris MPR yang karenanya memiliki hubungan pertanggungjawaban kepada MPR.

Kedua secara praktis, UUD 1945 mengatur secara asimetris mekanisme pengisian jabatan presiden dengan mekanisme pemberhentian presiden pada masa jabatannya. Artinya, mekanisme pengisian jabatan dan mekanisme pemberhentian dari jabatan didesain dengan cara atau

mekanisme yang berbeda. Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan **secara langsung oleh rakyat**. Bunyi ketentuan ini mengakibatkan MPR tidak memiliki wewenang untuk menentukan siapa yang dapat menduduki jabatan presiden. Tindakan pelantikan yang menjadi kewenangan MPR hanyalah merupakan tindakan *ceremonial* untuk memastikan publik terinformasi bahwa presiden telah bersumpah secara konstitusional untuk tunduk dan setia pada konstitusi, dan karenanya secara hukum dapat melaksanakan segala fungsi dan wewenangnya secara efektif.

Namun di dalam Pasal 3 ayat (3) UUD 1945, MPR diberikan kewenangan untuk memberhentikan presiden, dan instrumen hukum yang dapat digunakan oleh MPR dalam rangka pemberhentian presiden pada masa jabatannya adalah dengan menerbitkan sebuah Tap MPR yang berupa sebuah keputusan (*beschikking*). Hal ini sebagaimana dinyatakan secara eksplisit di dalam Pasal 7B ayat (7) UUD 1945 sebagai berikut:

‘Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang 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’.

Dari bunyi Pasal 7B ayat (7) UUD 1945 sebagaimana disebutkan di atas, maka kewenangan MPR untuk dapat menerbitkan keputusan atau Tap MPR dalam hal pemberhentian presiden dalam masa jabatannya merupakan kewenangan yang bersifat atributif, yang diberikan secara langsung oleh UUD 1945. Dengan demikian, penerbitan keputusan MPR atau Tap MPR mengenai pemberhentian presiden pada masa jabatannya bukanlah didasarkan pada asas *contrarius actus* yang mengharuskan adanya keputusan pengangkatan presiden lebih dulu agar dapat diterbitkan keputusan untuk memberhentikan presiden.

Berdasarkan uraian di atas, maka kekhawatiran akan adanya kebingungan ketika MPR harus melaksanakan kewenangnya memberhentikan presiden pada masa jabatannya, bukanlah argumentasi yang valid secara hukum, karena bahkan UUD 1945 telah memberikan pengaturan yang eksplisit (*expressis verbis*) mengenai instrumen atau bentuk hukum apa yang dapat digunakan oleh MPR

ketika hendak memberhentikan presiden pada masa jabatannya.

PENUTUP

Berdasarkan uraian pada bagian-bagian sebelumnya, dapat diambil beberapa kesimpulan. *Pertama*, bahwa secara akademik sumpah jabatan presiden mengandung kewajiban moral (*moral obligation*) untuk tunduk dan setia pada konstitusi yang harus disampaikan secara lisan di hadapan publik (*orally and publicly*) guna menghadirkan '*public trust*'. Dalam perspektif konstitusionalisme yang menghendaki kekuasaan negara yang terbatas, sumpah jabatan ini merupakan bentuk kesadaran penuh kekuasaan untuk melakukan penundukan diri pada batasan-batasan kekuasaan yang terkandung di dalam konstitusi. Penundukan diri kekuasaan dengan cara bersumpah merupakan perwujudan '*justice and good faith*' dari pemangku kekuasaan bahwa segala kekuasaan yang melekat pada dirinya akan dilaksanakan dengan cara yang berintegritas.

Kedua, sumpah jabatan memiliki urgensi untuk disampaikan di hadapan publik yang dikemas dalam sebuah upacara kenegaraan baik dikenal dengan nama pelantikan seperti di Indonesia maupun dengan nama '*inaugural ceremony*' seperti tradisi di Amerika Serikat. Secara akademik, upacara kenegaraan ini berfungsi pula sebagai forum yang menjadi penanda kekuasaan presiden terpilih berlaku secara efektif, atau forum

dimana presiden terpilih bertransformasi menjadi pejabat presiden dengan segala wewenangnya (*fully functional president*).

Ketiga, dalam praktik di Indonesia pengambilan sumpah jabatan merupakan esensi dari pelantikan presiden, atau dengan kata lain bentuk dari pelantikan presiden di Indonesia adalah dengan cara mengambil sumpah jabatan dari presiden. Kesimpulan ini didapati dengan melakukan tafsir secara gramatikal dan sistematis terhadap ketentuan Pasal 3 ayat (2) dan Pasal 6A ayat (3) UUD 1945. Selain itu, dengan melakukan tafsir secara gramatikal pada Pasal 9 UUD 1945, didapati bahwa sumpah jabatan merupakan penanda berlaku efektifnya kekuasaan presiden. Artinya, tanpa pengambilan sumpah sebagaimana dipersyaratkan di dalam ketentuan ini, presiden tidak diperkenankan untuk dapat melaksanakan berbagai kewenangan yang ditentukan oleh UUD 1945.

Keempat, bentuk pelantikan presiden dengan cara mengambil sumpah jabatan merupakan konsekuensi logis dari penggunaan sistem presidensial dan perubahan kedudukan MPR dalam desain kelembagaan negara pasca amandemen UUD 1945. Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat menimbulkan hubungan pertanggungjawaban antara presiden dengan rakyat secara langsung. Desain ini sekaligus mengakhiri desain sebelumnya

dimana presiden didudukan sebagai mandataris MPR karena dipilih dan diangkat oleh MPR. Oleh karena itu, wacana untuk menghidupkan kembali praktik penggunaan Tap

MPR dalam pelantikan presiden akan mengaburkan perubahan desain ketatanegaraan Indonesia, terutama pada relasi presiden dan MPR.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997.
- Bernick, Evan D. "43rd Annual Symposium Articles." *OHIO NORTHERN UNIVERSITY LAW REVIEW* 47 (n.d.): 83.
- Blomquist, Robert F. "The Presidential Oath, the American National Interest and a Call for Presipudence," n.d., 53.
- Bowman, James S., and Jonathan P. West. "Oaths of Office in American States: Problems and Prospects." *Public Personnel Management* 50, no. 1 (March 2021): 109–32. <https://doi.org/10.1177/0091026020913072>.
- Chaisty, Paul, Nic Cheeseman, and Timothy J. Power. *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective*. Vol. 1. Oxford University Press, 2018. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198817208.001.0001>.
- Erliyana, Anna. "KEPUTUSAN ADMINISTRASI NEGARA," n.d., 11.
- Otis, H Stephens Jr., John M Scheb, *American Constitutional Law Vol I: Source of Power And Restraint*, Belmont: Thompson Wadsworth, 2008.
- Peabody, Bruce. "Imperfect Oaths, the Primed President, and an Abundance of Constitutional Caution," 2009, 21.
- Roznai, Yaniv. *Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers*. First edition. Oxford Constitutional Theory. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2017.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

