



## Menakar Kostitusionalitas Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Supriyadi<sup>1</sup>, Andi Intan Purnamasari<sup>2</sup>, Muhammad Rizal<sup>3</sup>

<sup>1,2</sup>Fakultas Hukum Universitas Tadulako Kota Palu, <sup>3</sup>Prodi Hukum Universitas Siber Muhammadiyah;

e-mail: <sup>1,2</sup>[adipandean37@gmail.com](mailto:adipandean37@gmail.com), <sup>3</sup>[rizal@sibermu.ac.id](mailto:rizal@sibermu.ac.id).

Copyright: ©2024 The author(s). This article is published by SIBERMU PRESS and is licensed under the CC BY 4.0 license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

<https://doi.org/10.64163/josli.v1i1.26>

### ABSTRACT

**Received:**  
**Revised:**  
**Accepted:**  
**Available online:**

**Keywords:**

*Konstitusionalitas, Sidang Tahunan, Majelis Permusyawaratan Rakyat.*

Sidang tahunan MPR dilaksanakan sebagai upaya untuk memberikan ruang kepada lembaga negara menyampaikan laporan tahunan. Keberadaan sidang tahunan MPR pernah menalami pasang surut, tidak hanya sebatas itu kebedaraan sidang tahunan juga mendapat sorotan dari sisi konstiusionalitas dan legalitas hukum. artikel ini membatasi lingkup analisis: Pertama, Apa Urgensi Sidang Tahunan MPR?. Kedua, Bagaimana Kedudukan Hukum Sidang Tahunan MPR dalam prespektif Ilmu Perundang – Undangan?. Ketiga, Bagaimana konstiusionalitas sidang Tahunan MPR?. Artikel ini diharapkan mampu memberikan kontribusi pemikiran terhadap kedudukan hukum dan konstiusionalitas sidang tahunan MPR. Artikel ini merupakan penelitian normatif. Adapun hasil penelitian yakni : urgensi sidang tahunan MPR sangatlah penting dalam upaya memberi ruang bagi lembaga Negara untuk menyampaikan peratnggungjawaban. Secara hukum sidang tahunan MPR tidak bertentangan dengan peraturan perundang – undangan. Sidang tahunan MPR memiliki landasan konstiusional dalam wujud penyelenggaraan kedaulatan rakyat, dan idealnya sidang tahunan MPR tidak hanya membatasi terhadap delapan lembaga melainkan menambah delapan lembaga konstiusional lainnya

## 1. PENDAHULUAN

Keberadaan Lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terbilang cukup sangat dinamis, sebelum era reformasi MPR menjadi lembaga tertinggi negara serta memegang kendali atas kedaulatan rakyat. Namun, sejak era reformasi keberadaan lembaga negara tak terkecuali MPR menjadi setara dengan lembaga lainnya atau dengan diksi lain desain konstitusi tidak mengenal secara struktur adanya lembaga tertinggi negara. Meskipun, secara struktur keberadan MPR mengalami dinamika yang cukup dinamis dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, akan tetapi keberadaan MPR sama sekali tidak dapat dihilangkan begitu saja mengingat keberadaannya diatur secara tegas dalam ketentuan Pasal 2 Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Dengan keberadaannya diletakkan secara tegas pada batang tubuh Konstitusi maka MPR tergolong dan terkategori sebagai lembaga negara *Main State's Organ*. Menurut Sri Soemantri, lembagalembaga negara merupakan lembaga-lembaga yang ditentukan dalam konstitusi. Hal ini mengacu pada pendapat K.C. Wheare, bahwa konstitusi digunakan untuk menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara.

Keberadaan Lembaga Negara tidak terlepas dari kewenangan, tugas dan fungsi yang melekat baik itu diberikan secara atribusi oleh UUD NRI Tahun 1945 ataukah

tidak, akan tetapi tak ada satupun lembaga negara yang hadir tanpa adanya peletakkan kewenangan, tugas dan fungsi tak terkecuali MPR. Dalam desain Konstitusi, MPR memiliki kewenangan sebagaimana terjabarkan dalam ketentuan Pasal 2 UUD NRI Tahun 1945 serta memiliki tugas untuk melaksanakan sidang sedikitnya satu kali dalam lima tahun. (*Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara*). Lebih lanjut, kewenangan MPR dielaborasi lebih jauh kedalam UU MD3, didalam ketentuan Pasal 4 UU MD3 MPR berwenang :

- a. mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
- c. memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- d. melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;

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

Disamping melaksanakan kewenangan sebagaimana dijabarkan dalam ketentuan Pasal 4 UU MD3, MPR juga melaksanakan tugas sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 5 MPR yakni:

- 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.

Membaca dan mendalami kewenangan dan tugas yang diemban oleh lembaga MPR, menjadikan lembaga ini memiliki kedudukan yang sangat strategis dalam ketatanegaraan dan penyelenggaraan pemerintahan. Sebagai lembaga yang bermetamorfosa dari lembaga tertinggi menjadi lembaga tinggi Negara sejak era reformasi, eksistensinya sampai dengan saat ini masih sangat dibutuhkan. Sepintas dari sisi kelembagaan atau struktur ketatanegaraan, keberadaan MPR setara dengan lembaga tinggi lainnya sebut saja lembaga Presiden, DPR, MA dan MK. Akan tetapi, jika kita telisik secara konstitusional dengan melakukan pendekatan fungsi, nampak lembaga MPR berada pada level lebih tinggi dari lembaga lainnya dikarenakan MPR memiliki kewenangan merubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945.

Akan tetapi, focus penelitian ini tidak akan terjebak dengan romantisme kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi atau kembali mengagaskan MPR sebagai lembaga tertinggi, melainkan hal yang akan ditelisik lebih dalam pada lingkup pembahasan nantinya berkenaan dengan keberadaan sidang tahunan MPR dalam desain konstitusi. Kembali pada narasi awal, bahwa nampak setelah membaca dan mendalami ketentuan dasar hukum yang tertuang dalam Pasal – Pasal disebutkan diatas tidak terdapat perintah adanya pelaksanaan sidang tahunan MPR baik dalam ketentuan UUD NRI Tahun 1945, ataupun dalam Pasal 4 dan Pasal 5 UU MD3.

Lebih lanjut, dalam ketentuan persidangan sebagaimana diatur dalam Pasal 61 UU MD3 menegaskan :

- (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.

Ketentuan Pasal 61 nampak sejalan dengan ketentuan yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, bahwa MPR menjalankan tugas bersidang paling sedikit 1 kali dalam 5 (lima) tahun. Pertanyaan menarik, apakah frasa bersidang paling sedikit 1 kali dalam 5 (lima) tahun dapat dimaknai sebagai sidang tahunan MPR?. Secara gramatikal, konsep paling sedikit satu tahun memiliki makna yang jelas bahwa satu priodesasi MPR yakni 5 (lima) tahun wajib melakukan sidang paling sedikit 1 kali. Olehnya itu, dimanakah letak legalitas bagi MPR melakukan kegiatan sidang tahunan yang selama ini dilaksanakan?. Untuk menjawab pertanyaan tersebut penting menelisik lebih jauh berkenaan dengan instrument yuridis yakni peraturan MPR. Dalam ketentuan Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Tertib Pasal 61 mengatur :

- (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.

Beranjak dari narasi diatas, peletakkan sidang tahunan MPR yakni didalam Peraturan MPR tentang Tata Tertib MPR. Timbul beberapa pertanyaan yang menarik, apakah secara legalitas sidang tahunan dapat diatur didalam Peraturan MPR tanpa adan perintah UUD NRI Tahun 1945 dan UU MD3?. Disilah letak yang sangat menarik untuk dielaborasi lebih jauh dalam penelitan ini, karena MPR dapat melakukan tindakan inkonstitusional atau konstitusional sejauh mana legalitas dalam konstruksi hukum mengenai sidang tahunan MPR. Olehnya itu penting untuk mendalami secara komprehensif berkenaan dengan konstitusionalitas sidang tahunan MPR.

Beranjak dari tebaran narasi diatas, maka penelitian ini akan memfokuskan pada pertanyaan dalam rumusan masalah yakni : Pertama, Apa Urgensi Sidang Tahunan MPR?. Kedua, Bagaimana Kedudukan Hukum Sidang Tahunan MPR dalam prespektif Ilmu Perundang – Undangan?. Ketiga, Bagaimana konstitusionalitas sidang Tahunan MPR?. Adapun tujuan dari penelitian ini yakni untuk menelusuri landasan original intens lahirnya sidang tahunan MPR dan memahami landasan konstitusionalitas sidang Tahunan MPR.

## 2. METODE PENULISAN

Metodologi penulisan ini bersifat yuridis normatif dengan beberapa pendekatan yaitu: pendekatan undang-undang (statute aproach); dan pendekatan Konsep (conceptual approach). Peneliti menggunakan data sekunder yang berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Pengumpulan data dilakukan dengan cara pencarian dan penelusuran bahan hukum. Bahan lainnya yang mendukung yang memiliki relevansi dan koherensi dalam penulisan ini juga digunakan untuk mendukung objek penulisan dan tetap berfokus pada pembahasan.

Kegiatan yang dilakukan ialah mengidentifikasi bahan hukum, inventarisasi bahan tersebut, klasifikasi bahan hukum, serta interpretasi dan mensistemisasi bahan-bahan tersebut. Analisis data dilakukan untuk menganalisis makna dari bahan yang disajikan guna memahami fakta yang muncul dipermukaan, yang kemudian disajikan dalam bentuk analisa deskriptif kualitatif.<sup>1</sup>

### 3. PEMBAHASAN

#### 3.1 Urgensi Sidang Tahunan MPR

Sidang tahunan MPR tidaklah diatur secara eksplisit didalam ketentuan UUD NRI Tahun 1945 ataupun UU MD3. Olehnya itu sebelum jauh mengelaborasi mengenai sidang tahunan, penting terlebih dahulu menelisik konstruksi UUD NRI Tahun 1945 dan UU MD3 mengenai persidangan MPR, terhadap persidangan MPR, konstitusi dan UU MD3 mengatur bahwa MPR bersidang paling sedikit 1 kali dalam 5 (lima) tahun. Perumusan norma ini menunjukkan bahwa pembentuk peraturan perundang – undangan menyadari betul bahwa tidaklah mungkin MPR melakukan sidang setiap bulan sebagaimana yang dilakukan oleh lembaga DPR. Akan tetapi eksistensi MPR sebagai lembaga tinggi Negara juga tetap ada dalam system ketatanegaraan kita.

Sejak era reformasi atau tepatnya pada saat perubahan UUD 1945, kewenangan MPR menjadi sangat terbatas, dengan tidak lagi membentuk dan mengeluarkan Peraturan MPR. Kewenangan MPR saat ini mengenai hal-hal yang akan terjadi atau diadakan pada waktu-waktu tertentu, misalnya lima tahun untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Melakukan perubahan UUD dan memasukan GBHN, itupun tergantung keadaan dan kebutuhan.

Ketentuan MPR bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun dapat dimaknai bahwa ada kemungkinan sidang dilakukan lebih dari satu kali dalam satu tahun, yaitu sidang pertama dilakukan pada permulaan masa jabatan, dan sidang kedua dilakukan pada akhir masa jabatan.

Diskursus mengenai konsepsi MPR tidaklah dapat dilepaskan dari dimensi kedaulatan rakyat, sebab secara historis MPR merupakan lembaga yang menjalankan kedaulatan rakyat<sup>2</sup>. Sebab prinsip paling esensial dalam Negara Indonesia ialah kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat secara esensi terumuskan dan terjabarkan dalam ketentuan Pancasila *“kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”*, diikuti serta *“mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”*. Ajaran Rousseau yang merumuskan kedaulatan sebagai wujud dari kehendak umum (*volonte generale*) yang merupakan gabungan dari kehendak seluruh rakyat (*volonte detous*). Rosseau menganggap adanya peleburan secara total

antara kehendak umum sehingga tidak ada pertentangan antara kehendak individu dengan kehendak negara.<sup>3</sup>

Lebih lanjut, konsepsi kedaulatan rakyat terelaborasi kedalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 ialah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan.

Konsepsi yang ditunjukkan oleh desain diatas bahwa sistem negara yang dianut dalam paham konstitusional ialah kedaulatan rakyat yang dilaksanakan dengan permusyawaratan perwakilan. Olehnya itu, keberadaan dan aktifitas MPR secara ontologi dimasukkan dalam rangka melaksanakan kedaulatan rakyat. Rousseau mengemukakan bahwa secara prinsipnya kedaulatan rakyat adalah cara atau sistem yang mencari pemecahan memenuhi kehendak umum.<sup>4</sup> Kedaulatan rakyat (*popular sovereignty*) dimaksudkan kekuasaan rakyat sebagai tandingan atau imbalan terhadap kekuasaan penguasa tunggal yang berkuasa.<sup>5</sup> Mengenai kedaulatan rakyat, telah banyak yang mengemukakan sebelum dipepulerkan oleh Rousseau, Paham kedaulatan rakyat itu sudah dikemukakan oleh kaum Monarchomachen seperti Marsilio, Wiliam Ockham, Buchanan, Hotman, Bellarmin, dan lain-lain. Mereka inilah yang paling awal mengemukakan ajaran bahwa rakyatlah yang berdaulat penuh dan bukan raja, karena raja berkuasa atas persetujuan rakyat.<sup>6</sup>

Kedaulatan rakyat dimaknai sebagai kekuasaan tertinggi yang berada ditangan rakyat dan memberikan legitimasi terhadap negara untuk menjalankan kebijakan (*policy*). Mac Iver bahwa *“the sovereignty, so we shall name the power which ultimately determines the policy of the state”*. Maksudnya, apabila kedaulatan berada di tangan rakyat (kedaulatan rakyat), maka rakyatlah yang menentukan kebijakan negara melalui badan penjelmaan seluruh rakyat.<sup>7</sup>

MPR sebagai lembaga manifestasi dari kedaulatan rakyat memiliki kewenangan dan tugas yang tidak dapat dilepaskan dari rakyat, dan harus tunduk serta bertanggungjawab kepada rakyat. Banyak lembaga negara yang menjalankan fungsi pemerintahan, yang mempunyai tugas dan fungsi pokok akan tetapi proses pertanggungjawaban kepada rakyat sama sekali tidak nampak, pelaporan capain tahunan atas kinerja lembaga – lembaga negara tersebut. Pelaporan tahunan menjadi sangat penting bagi masyarakat untuk dapat menilai kinerja lembaga negara yang menjalankan amanat kedaulatan rakyat.

Sidang Tahunan MPR, merupakan sidang yang dilaksanakan berdasarkan ketentuan Pasal 63 Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2019. Dalam ketentuan Pasal 63 diatur :

<sup>3</sup> Dr. Isharyanto, S.H., M.Hum, Kedaulatan Rakyat Dan Sistem Perwakilan Menurut UUD 1945, Yogyakarta : Penerbit WR, 2016, hal. 15

<sup>4</sup> Mohammad Yuhdi, Pergeseran Konsep Kedaulatan Rakyat Pasca Perubahan UUD NRI 1945, Maksigama Jurnal Hukum Tahun 19 Nomor 1 periode Mei 2016 Hal. 21 - 32

<sup>5</sup> Nike K. Rumokoy, Kedaulatan Dan Kekuasaan Dalam UUD 1945 Dalam Pembentukan Hukum Di Indonesia, Jurnal Hukum Unsrat Vol. 23/No. 9/April/2017 hal 1-13

<sup>6</sup> Ni'matul Huda, Ilmu Negara, cetakan keenam, edisi pertama, PT Rajawali Press, Jakarta, 2014, hal. 188.

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia, edisi kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hal. 98.

<sup>1</sup> Muhammad Abdul Kadir, “Hukum Dan Penelitian Hukum..” Bandung : PT. Citra Aditya Bakti. 2015.

<sup>2</sup> MPR sebagai lembaga pemegang kedaulatan rakyat merupakan konsep yang tertera dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD Tahun 1945 (sebelum amandemen) “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

- (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.

Menelisik dari ketentuan Pasal 63 ayat (4), tergambar bahwa tujuan diadakannya sidang tahunan MPR ialah untuk memfasilitasi lembaga negara menyampaikan laporan kinerja selama satu tahun terakhir kepada masyarakat. Tujuan tersebut bukanlah tanpa alasan yang mendasar melainkan disandarkan atas kebutuhan masyarakat sebagai pemegang kedaulatan untuk mengetahui secara seksama tugas dan fungsi lembaga negara dalam kurun satu tahun terakhir, hal ini juga dimaksudkan untuk meneguhkan prinsip asa keterbukaan dalam konteks demokrasi. dengan adanya sidang tahunan yang diselenggarakan oleh MPR, maka secara maksimal akan mampu memberikan ruang bagi masyarakat untuk menetahui secara jelas program lembaga negara dan pada sisi lembaga negara, sidang tahunan juga dapat dijadikan momentum yang baik guna memberikan informasi penyelenggaraan pemerintahan sesuai lingkup dan wewenang yang melekat pada lembaga negara.<sup>8</sup>

Sejarah mencatat bahwa ketika tahun 2004 sampai dengan tahun 2014 tidak dilaksanakannya sidang tahunan MPR, maka berimplikasi, kinerja lembaga negara tidak bisa dilakukan penilaian oleh masyarakat, selain itu lembaga negara dalam melaksanakan kinerjanya berpotensi sewenang-wenang dan terkesan lambat. Banyak permasalahan yang muncul ketika dalam suatu waktu tidak ada sidang tahunan yang dilakukan. Salah satu implikasi tidak adanya sidang tahunan adalah lembaga negara yang belum melaksanakan tugas pokok dan fungsinya secara maksimal tidak mendapat sorotan dari masyarakat.

UUD NRI Tahun 1945 Pasal 1 ayat (2) menegaskan bahwa “Kedaulatan Berada ditangan Rakyat dan dilaksanakan menurut Undang – Undang Dasar”. Konstruksi Pasal ini memberikan pesan yang sangat mendasar bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat terdistribusikan kepada lembaga – lembaga negara baik yang dibentuk berdasarkan Konstitusi maupun UU. Kesemua lembaga negara tersebut memiliki tugas dan wewenang untuk memberikan informasi secara terbuka kepada rakyat dalam wujud implementasi nilai konstitusi. Kinerja lembaga negara wajib mendapat sorotan dan pengawasan oleh rakyat agar tidak terjadi penyalangunaan kewenangan dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Urgensi keberadaan sidang tahunan MPR juga tampak sebagaimana dalam ketentuan Pasal 152 ayat (1) yang menegaskan “*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.* Dalam menjaga dan memperkokoh kedaulatan rakyat sidang tahunan MPR dilaksanakan guna mendengarkan pertanggungjawaban laporan kinerja kelembagaan negara, adapun lembaga negara yang dimaksud ditegaskan dalam ketentuan Pasal 152 ayat (2) yang menyebutkan “ *Lembaga negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi MPR, DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Komisi Yudisial.*

Kedelapan lembaga negara diatas merupakan lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, lembaga – lembaga tersebut menjawentahkan nilai – nilai kedaulatan rakyat atau dengan penggunaan diksi lain bahwa lembaga tersebut menyelenggarakan kedaulatan rakyat. peletakkan penyelenggaraan kedaulatan rakyat oleh lembaga – lembaga tersebut tidaklah dapat dilepaskan dari ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Keberadaan MPR pasca amandemen UUD NRI 1945 yang ketiga mengubah kedudukan MPR, kedudukan MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara sebagaimana dengan adanya perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang berbunyi “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Gagasan meniadakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara secara konseptual ingin menegaskan bahwa MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat.

Jimly Asshidiqie, menyebutkan disamping lembaga-lembaga negara yang secara eksplisit disebut dalam UUD NRI Tahun 1945, terdapat pula lembaga – lembaga yang memiliki kedudukan sama dengan lembaga negara yang tersebut diatas, meskipun keberadaannya dibentuk dengan berdasarkan Undang – Undang. Meskipun keberadaan lembaga – lembaga ini diatur dengan atau dibentuk dengan Undang – Undang akan tetapi eksistensi dan keberadaannya juga sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Baik lembaga negara yang diatur dalam konstitusi maupun yang hanya diatur dengan atau dalam Undang-Undang asalkan sama-sama memiliki constitutional importance dapat dikategorikan sebagai lembaga negara yang memiliki derajat konstitusional yang serupa, tetapi tidak dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara.<sup>9</sup> Hierarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sidang tahunan 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. Pidato Presiden dalam rangka laporan kinerja pada tanggal 16 (enam belas) Agustus sebagaimana sekaligus merupakan pidato kenegaraan Presiden dalam rangka hari ulang tahun kemerdekaan Republik Indonesia. Disamping dalam rangka mengkokohkan nilai – nilai kedaulatan rakyat, keberadaan

<sup>8</sup> Yudi Latif, Negara Paripurna Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2011, hal. 424.

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi, Konstitusi Press, Jakarta, 2004, hlm. 60-61

sidang tahunan MPR juga memberikan warning dan pengawasan melekat terhadap penyalangunaan kewenangan.

Penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) atau yang dalam konsep hukum administrasi Prancis disebut *détournement de pouvoir* merupakan jenis tindakan yang dipandang yang diambil berdasarkan kewenangan yang tidak sesuai dengan peruntukannya, tindakan ini dapat menyebabkan keputusan badan atau pejabat pemerintahan dapat dibatalkan.<sup>10</sup> Tindakan penyalahgunaan wewenang dapat terjadi saat badan atau pejabat pemerintahan menggunakan wewenangnya untuk tujuan yang menyimpang atau berbeda dari maksud diberikannya wewenang.<sup>11</sup> Olehnya itu, tindakan penyalagunaan wewenang dapat dikategorisasikan sebagai tindakan yang cacat oleh badan atau pejabat pemerintahan. hal ini sejalan dengan pandangan Schwartz yang menyebutkan bahwa tindakan badan atau pejabat pemerintahan dikategorikan sebagai tindakan penyalahgunaan wewenang jika memenuhi unsur :

1. Badan atau pejabat pemerintahan tersebut melakukan tindakan dalam ruang lingkup wewenangnya, mengikuti prosedur dengan tepat, dan mematuhi ketentuan undangundang serta regulasi yang mengatur tindakannya, tetapi ia menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari tujuan diberikannya wewenang itu.
2. Penyalahgunaan wewenang adalah ketika badan atau pejabat pemerintahan menggunakan wewenangnya untuk tujuan yang dilarang, yaitu tujuan lain dari yang dimaksudkan oleh pembentuk undang-undang.
3. Badan atau pejabat pemerintahan melakukan tindakan bukan untuk tujuan kepentingan umum, tetapi untuk tujuan personal atau pribadi.

Lebih lanjut, Hadjon menyebutkan bahwa Penyalahgunaan wewenang melibatkan 3 (tiga) unsur utama, yaitu: (1) met opzet (dengan sengaja); (2) mengalihkan tujuan wewenang; dan (3) ada interest pribadi yang negatif.<sup>12</sup> Mengacu pada pandangan Hadjon mengisyaratkan bahwa penyalahgunaan wewenang terjadi dengan kesengajaan bukan kealpaan atau kelalaian, yaitu dengan sengaja mengalihkan tujuan wewenang sehingga menyimpang dari tujuan diberikannya wewenang tersebut.

Sidang Tahunan MPR, dapat dikatakan sebagai upaya untuk menghindari adan penyalagunaan wewenang lembaga negara dan pelanggaran terhadap nilai – nilai konstitusi. Mengingat selama ini pelaoran hasil kinerja lembaga negara terkesan tidak dapat diakses secara terbuka dan didengarkan secara langsung oleh masyarakat, membuat masyarakat menjadi buta mengenai hasil kinerja lembaga-lembaga negara yang ada di Indonesia. Padahal masyarakat harus diberikan informasi yang akurat secara kontinyu melalui sidang tahunan MPR agar 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.

Beranjak dari laporan yang disampaikan melalui sidang tahunan MPR oleh lembaga – lembaga negara setiap tahunnya memberikan ruang bagi masyarakat untuk merespon dan memberikan masukan terhadap penyelenggaraan wewenang, tugas dan fungsi lembaga – lembaga negara di Indonesia, hal ini dilakukan untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang *good governance*, selain itu akan mereduksi nilai-nilai demokratis, akuntabel, dan terbuka dalam penyelenggaraan pemerintahan.

### 3.2 Kedudukan Hukum Sidang Tahunan Dalam Prespektif Pembentukan Peraturan – Perundang – Undangan.

Pada sub bab sebelumnya telah diuarikan mengenai urgensiSidang Tahunan MPR dalam desain ketatanegaraan, bukan keinginan untuk mengulang kembali pembahasa diatas akan tetapi dipandang penting untuk kembali menegaskan bahwa urgensi sidang MPR dalam rangka memberikan ruang pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara kepada masyarakat dengan bersandar pada spirit kedaulatan rakyat sebagai amanat konstitusi. Dalam kerangka sub bab ini akan lebih detail mengelaborasi mengenai kedudukan sidang Tahunan MPR dalam prespektif peraturan perundang – undangan. Sebagaimana telah kita ketahui bersama dan pula telah diuraikan secara jelas pada pendahuluan bahwa didalam UUD NRI Tahun 1945 dan UU MD3 tidak mengenal adanya sidang Tahunan MPR atau dengan kata lain kedua instrument hukum tersebut tidak memberikan legalitas berkaitan dengan sidang tahunan MPR. Legalitas sidang tahunan MPR diatur dengan tegas didalam ketentuan Pasal 63 ayat (4) Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Tertib MPR. Kemunculan norma ini tentu membawa pertanyaan yang cukup mendasar, apakah pegaturan tersebut dibenarkan dalam konsep peraturan perundang – undangan. Sebelum jauh membeda hal tersebut penting terlebih dahulu untuk menguraikan pandangan klasik mengenai ilmu perundang – undangan. Pandangan klasik konsep ini dipandang penting untuk memberikan pemetaan akan keberadaan suatu keberlakuan norma hukum.

Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) atau *science of legislation* (*wetgevingswetenschap*) merupakan ilmu interdisipliner yang mempelajari tentang pembentukan peraturan negara.<sup>13</sup>

Konsep peraturan perundang – undangan tidak bisa dilepaskan dari pemikiran Kelsen yang kemudian dikembangkan oleh Nawiasky. Teori yang ajarkan Nawiasky disebut dengan *theorie von stufenufbau der rechtsordnung*, dan susunan norma menurut teori adalah:

<sup>10</sup> A'an Efendi, Interpretasi Modern Makna Menyalahgunakan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi, Jurnal Yudisial Vol. 12 No. 3 Desember 2019: 327 - 344

<sup>11</sup> PHilipus .M. Hadjon, Peradilan Tata Usaha Negara dalam konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Jurnal Hukum dan Peradilan, 4(1), 51-64

<sup>12</sup> Ibid

<sup>13</sup> Pendapat tersebut dinyatakan oleh Burkhardt Krems, seorang Profesor Ilmu Perundang-undangan yang berasal dari Jerman. Burkhardt Krems juga membagi ilmu Perundang-undangan menjadi 2 (dua) cabang yang lebih terspesialisasi: 1). Teori Perundang-undangan, 2). Ilmu Perundang-undangan

1. Norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*);
2. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
4. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).

Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *staatsfundamentalnorm* atau norma fundamental negara.<sup>14</sup> Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky, dan berdasarkan teori ini, maka struktur tata hukum Indonesia adalah:

1. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, TAP MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
3. *Formell gesetz*: Undang-undang.
4. *Verordnung en Autonome Satzung*: secara hirarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.<sup>15</sup>

Beranjak dari teori jenjang norma dari Hans Kelsen dan Nawiasky, maka sistem tata hukum bukan merupakan norma yang memiliki determenasi koordinasi antara satu dengan lainnya atau hanya berdiri sejajar melainkan norma tersebut berhierarki sesuai dengan tingkatan yang berbeda. Teori mengenai mengenai hierarki norma-norma dari Hans Kelsen, memberikan pemahaman mengenai makna dari hierarki norma hukum.<sup>16</sup> olehnya itu, suatu norma memperoleh suatu validitas apabila satu diantaranya ditentukan oleh norma yang lebih tinggi. Pembentukan norma tersebut wajib tunduk pada tata cara pembentukan dan lingkup isi norma hukum. ketika suatu norma dibentuk atas dasar perintah norma yang lebih tinggi maka pada dasarnya norma hukum yang lebih rendah itu melaksanakan norma hukum yang lebih tinggi.<sup>17</sup>

Konsep jenjang norma juga memberikan pembatasan yang jelas baha suatu norma hukum yang dibentuk dibawahnya tidak bertentangan dengan norma diatas apabila terjadi keberterangan itu, maka harus diselesaikan melalui mekanisme pengujian.

Konstitusi selain mengenal dan mengatur jenis peraturan perundang – undangan yang tergolong dalam hierarki (peraturan perundang-undangan di dalam hierarki) sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011, juga mengenal dan mentaur peraturan

perundang-undangan yang berada di luar susunan yang hirarki tersebut (peraturan perundang-undangan di luar hierarki). Peraturan perundang – undangan yang berada diluar hierarki tersebut secara tegas diatura dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011. Peraturan perundang – undangan yang berada diluar hierarki, dikarenakan tidak diatur dan masuk dalam susunan hierarki sebagaimana tertuang didalam ketentuan Pasal 7 ayat (1). karena tidak berada dalam susunan yang hierarkis, yakni di antara berbagai jenis peraturan perundang-undangan, yang satu dengan yang lainnya tidak lebih tinggi atau tidak lebih rendah. Namun meskipun ia tidak termasuk dalam hierarti peraturan perundang – undangan akan tetapi wajib dan sejalan dengan peraturan yang lebih tinggi. Pada ketentuan Pasal 9 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011, peraturan perundang-undangan di dalam Pasal 8 ayat (1) berada di bawah “Peraturan Perundang undangan yang lebih tinggi”. Oleh karena itu, apabila ada kondisi keberterangan, maka tunduk pada ketentuan Pasal 9 ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 yakni: ”Dalam hal suatu Peraturan Perundang undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang- Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Pada prinsipnya, pembentukan suatu peraturan perundang – undangan tidak sebatas atau membatasi dirinya hanya pada perintah undang – undang yang lebih tinggi atau dalam rangka menjalankan peraturan perundang – undangan yang lebih tinggi, melainkan dalam perjalanan penyelenggaraan pemerintahan terdapat kebutuhan yang berbasis pada kewenangan yang melekat pada suatau institusi (termasuk MPR RI). Olehnya, jenis peraturan perundang – undangan yang berada diluar hierarki juga dapat dipandang memiliki kekuatan huum yang mengikat. Kekuatan hukum yang mengikat baginya dapat diperoleh atas : a. diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi; atau b. dibentuk berdasarkan kewenangan penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Jika mengacu pada ketentuan diatas, maka dapat memperoleh gambaran bahwa pembentukan peraturan perundang – undangan yang berada diluar hierarki peraturan perundang – undangan dapat dilakukan dengan berdasarkan kewenangan penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan. apabila konstruksi teoritis tersebut dikaitkan dengan keberadaan sidang tahunan MPR RI yang dibentuk berdasarkan ketentuan Pasal 63 ayat (4) Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Tertib MPR, maka pelaksanaan sidang tahunan dibentuk berdasarkan ketentuan ikhwal adanya kewenangan penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan buka atas dasar perintah peraturan perundang – undangan. Dengan demikian, maka keberadaan sidang tahunan MPR RI dipandang sebagai sebuah tindakan pemerintahan yang bertujuan untuk membuka ruang penyampaian laporan lembaga – lembaga negara setiap tahun merupakan pegaturan yang memiliki landasan konstitusional. Miriam Budiardjo bahwa “konstitusi mempunyai fungsi yang khusus dan merupakan perwujudan atau manifestasi dari hukum yang tertinggi yang mengikat dan harus ditaati oleh

<sup>14</sup> Maria Farida Indrati S., Ilmu Perundang-Undangan I (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan), Yogyakarta: Penerbit PT Kanisius, 2007.

<sup>15</sup> Supriyadi, Andi Intan Purnamasari, Gagasan Penggunaan Metode Omnibus Law Dalam Pembentukan Peraturan Daerah, Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum, Vol.15,No.2,Jul2021:257-270.

<sup>16</sup> Mohammad Mahrus Ali, Konstitusionalitas dan Legalitas Norma dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945, Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 1, Maret 2015, hal. 172-195

<sup>17</sup> Meuwissen. Meuwissen Tentang, Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, Dan Filsafat Hukum. Bandung: Reflika Aditama, 2018.

semua warga negara dan lembaga negara tanpa kecuali”.<sup>18</sup> Tiap kaidah hukum mencerminkan sebuah nilai. Dengan demikian, tata hukum itu mencerminkan atau bermuatan sistem nilai. Dalam esensinya sistem nilai itu dapat dibedakan kedalam nilai dasar (*base values*) dan nilai tujuan (*goal values*). Pembentukan aturan hukum yang baik menurut *Lon Luvois Fuller* setidaknya memenuhi 8 (delapan) asas yang dinamakan

*principles of legality*, yaitu:

1. *A failer to achieve rules at all, so that every issue must be decided on an ad hoc basis.*
2. *A failure to publicize, or at least to make available to the affected party, the rules he is expected to observe.*
3. *The abuse of retroactive legislation, which not only can not itself guide action, but under cuts the integrity of rules prospective in effect, since it puts them under the threat of retrospective change.*
4. *A failure to make rules understandable.*
5. *The enactment of contradictory rules.*
6. *Rules that require conduct beyond the powers of the affected party.*
7. *Introducing such frequent changes in the rules that the subject cannot orient his action by them.*
8. *A failure of congruence between the rules as announced and their actual administration.*<sup>19</sup>

Lebih lanjut, AA Oka oleh Mahendra sebagaimana dikutip Eka N.A.M Sihombing menyebutkan bahwa peraturan perundang – undangan yang baik harus memenuhi kriteria sebagai berikut:<sup>20</sup>

1. Secara Pancasila; idil mentransformasi nilai
2. Bersumber dari UUD Tahun 1945;
3. Pembentukannya dilakukan berdasarkan asas – asas pembentukan peraturan perundang – undangan;
4. Materi muatannya memuat asas – asas;
5. Responsif terhadap aspirasi masyarakat;
6. Harmonis dengan peraturan perundang – undangan di atasnya;
7. Dapat dipahami;
8. Lengkap;
9. Dipublikasikan;
10. Menggunakan bahasa hukum yang baik dan benar

Dengan pemaknaan tersebut, maka dapat dikatakan pelaksanaan sidang Tahunan MPR merupakan bentuk implementasi nilai – nilai konstitusional. Oleh karena itu, implementasi tersebut, merupakan suatu keharusan dalam rangka pemahkotaan nilai-nilai konstitusi sebagai aturan

dasar negara.<sup>21</sup> Tindakan yang dilakukan oleh MPR RI yakni berupa adanya sidang tahunan merupakan langkah awal yang baik bagi pembentukan budaya ketatanegaraan dan tradisi yang barudalam membangun kehidupan konstitusional yang lebih demokratis serta peningkatan kualitas demokrasi yang seharusnya diadakan secara berlanjut.

### 3.3 Konstitusionalitas Sidang Tahunan MPR

Pada sub bab sebelumnya telah diuraikan mengenai urgensi dan kedudukan legalitas hukum sidang tahunan MPR, dalam penelurusan dan argumentasi yang dibangun dalam sub bab sebelumnya menunjukkan bahwa keberadaan sidang tahunan MPR urgen dan legal dari sisi pembentukan peraturan perundang – undangan. Sesuatu tindakan pemerintahan yang dipandang sebagai sesutau yag urgen dan telah memiliki legalitas hukum pada prinsipnya telah memiliki landasan konstitusional akan keberlakuannya.

Konstitusi pada hakekatnya merupakan hukum dasar karena disana terletak adanya kontrak sosial yang terjadi antara rakyat dengan negara. Kontrak sosial dimaknai sebagai bentuk kedaulatan rakyat. konstitusi berfungsi sebagai dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan, olehnya setiap tindakan pemerintahan selalu disandarkan apakah ia merupakan tindakan yang konstitusional atau inkonstitusional. Penyandaran ini penting agar penyelenggaraan negara benar – benar berlandaskan pada faham dan nilai – nilai konstitusi. Konstitusi memberikan pedoman, arah, dan petunjuk bagi suatu negara untuk menata dirinya. Konstitusi juga berisi tentang aturan main antar berbagai pusat kekuasaan sehingga terdapat kepastian bagi terselenggaranya pemerintahan yang efektif dan demokratis. Pada negara yang berdasarkan konstitusi memberlakukan konstitusi sebagai "*the higher law*" dan "*fundamental law*". K.C. Wheare dalam konteks ini menyebutkan : *The short explanation of this phenomenon is that in many countries a Constitution is thought of as an instrument by which government can be controlled. Constitution spring from a belief in limited government.*<sup>22</sup>

Beranjak dari pendapat Wheare dapat dikatakan bahwa konstitusi memiliki fungsi untuk menetapkan organisasi negara dan juga mengatur antara hubungan pemerintah dengan warga negara dan juga melakukan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan. lebih lanjut, C.F. Strong menyebutkan bahwa konstitusi merupakan “kumpulan prinsip-prinsip yang mengatur kekuasaan pemerintahan, hak-hak pihak yang diperintah (rakyat), dan hubungan di antara keduanya”. Pandangan Wheare dan Strong memberikan gambaran konstitusi memuat dan mengatur prinsip – prinsip serta batasan kekuasaan antara pemerintah dengan rakyat. James Bryce mengemukakan bahwa “*A constitution as a*

<sup>18</sup> Bactiar, Esensi Paham Konsep Konstitualisme Dalam Konteks Penyelenggaraan Sistem Ketatanegaraan, Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan Vol. 6 No.1, Maret 2016, hal. 122-138

<sup>19</sup> Supriyadi. “Kebijakan Penanganan Covid-19 Dari Prespektif Hukum Profetik.” *Suloh Jurnal Program Studi Magister Hukum* Edisi Khusus (2020)

<sup>20</sup> Sihombing, Eka NAM, and Muhammad Yusrizal Adi Syaputra. “Implementasi Penggunaan Kecerdasan Buatan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah.” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 2020.

<sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Ketatanegaraan*, (Bandung: The Biografi Institute, 2007), hal. 87

<sup>22</sup> Iskandar Muda, *Konstitusionalitas Mengenai Kekuasaan Negara dalam Kegiatan Penanaman Modal* (Analisis Putusan MK No. 21-22/PUU-V/2007), *Jurnal Konstitusi*, Volume 8, Nomor 6, Desember 2011, hal. 881-901

*frame work of political society, organised through and by law*“.<sup>23</sup>

Senadah dengan pandangan diatas, Jimly berpendapat konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai fokus perhatian, hal ini didasari bahwa faham konstitusi merupakan faham pembatasan kekuasaan untuk terhindar dari adanya penyalagunaan kekuasaan. Dikatakannya pula bahwa “konstitusi membatasi dan mengatur bagaimana kedaulatan rakyat itu disalurkan, dijalankan dan diselenggarakan dalam kegiatan kenegaraan dan kegiatan pemerintahan sehari-hari. Konstitusipun menyediakan saluran bagi mekanisme control dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan guna memastikan kewenangan dilaksanakan sesuai dengan peruntukannya.

Penting untuk kemudian menjadi catatan bahwa, tidaklah semua tindakan yang dipandang sebagai tindakan konstitusional hanya sebatas ia diatur secara tegas (eksplisit) dalam batang tubuh konstitusi, melainkan dalam faham konstitusi secara menyeluruh memnadang bahwa semua aktifitas dan tindakan pemerintahan atau lembaga negara yang bertujuan guna mengapai nilai – nilai konstitusional maka dapat dipandang sebagai tindakan berlandaskan pada nilai – nilai konstitusi. Sidang Tahunan MPR, secara eksplisit tidak diatur dalam konstitusi akan tetapi pelaksanaan sidang tahunan ini memiliki korelasi yang sangat kuat terhadap nilai – nilai konstitusi yakni fungsi pengawasan dan pertanggungjawab lembaga negara kepada rakyat sebagai wujud penyelenggaraan kedaulatan rakyat. sidang tahunan MPR yang diselenggarakan setiap tahun merupakan komitmen lembaga MPR untuk menegakkan nilai – nilai konstitusional. Non-originalis berpendapat bahwa arti yang terdapat dalam undang-undang dasar tidak hanya terbatas pada apa yang dimaksudkan oleh para pembentuk, melainkan arti serta pelaksanaan ketentuan-ketentuan undangundang dasar harus berkembang melalui penafsiran. Lebih Kaum non-originalis berpendapat bahwa menafsiran undang-undang dasar, termasuk menafsirkan norma-norma dan nilai-nilai yang tidak secara eksplisit dimaksudkan oleh para pembentuk konstitusi.

Konstitusi dan konsitusionalisme tidak hanya dapat dipahami oleh sudut pandang hukum semata, oleh karena paham konsitusionalisme yang tercermin dalam konstitusi merupakan hasil kekuatan-kekuatan yang berkembang di masyarakat pada masa tertentu.

Harutyunian menekankan bahwa konstitusi dan konstitusionalisme adalah fenomena budaya (*cultural phenomena*), yang telah berakar dalam interdependent value systems (sistem nilai yang saling bergantung sama lain), yang menawarkan pedoman bermasyarakat secara jelas, dan merupakan persepsi masyarakat yang komprehensif dan tertanam di dalam pikiran (*comprehensive and cognizance*).<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Mauro Arturo RIVERA LEÓN, Understanding Constitutional Amendments In Mexico: Perpetuum Mobile Constitution, Mexican Law Review, Vol. IX, No. 2. 2017, hal. 1-27

<sup>24</sup> M. Agus Santoso, Perkembangan Konstitusi Di Indonesia, Yustisia Vol.2 No.3 September - Desember 2013, hal. 118-125

Melihat betapa pentingnya kedudukan sidang Tahunan MPR maka kedepan konsep sidang tahunan MPR idealnya tidak hanya secatas mendengarkan laporan kedelapan lembaga – lembaga negara yang disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945 melainkan juga menyentuh lembaga – lembaga negara lainnya yang menjalankan fungsi pemerintahan dan menjawentahkan nilai kedaulatan rakyat. lembaga – lembaga yang dimaksud ialah lembaga – lembaga negara yang dibentuk dan diberikan wewenang oleh Undang – Undang. Keberadaan lembaga – lembaga ini tidak lagi dapat dipandang sebagai bagian dari lembaga pelengkap akan tetapi kedudukan lembaga – lembaga tersebut telah memberikan dampak yang cukup besar dalam penyelenggaraan negara karena memiliki fungsi dan tugas yang sangat strategis, sebut saja semisal lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dan masih banyak lagi lembaga – lembaga yang memiliki peran yang cukup strategis dalam penyelenggaraan negara.

Idealnya kedepan keberadaan sidang tahunan MPR terus dipertahankan bahkan diperluas dengan tidak sebatas meminta pertanggungjawaban delapan lembaga negara yang disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945 melainkan juga kepada lembaga – lembaga negagara yang dibentuk oleh Undang – Undang. Olehnya itu, dipandang penting untuk melakukan konstruksi kembali terhadap konsep didalam ketentuan Pasal 152 Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2019 khususnya terhadap lembaga – lembaga yang dimintai pertanggungjawaban dalam sidang tahunan MPR. Memasukan lembaga – lembaga negara yang dibentuk oleh Undang – Undang dipandang sangat penting mengingat tugas dan fungsi lembaga – lembaga tersebut sangatlah strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan. dengan masuknya lembaga – lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Undang – Undang kedalam ketentuan Pasal 152 Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2019 maka konstruksi pasal tersebut menjadi sebagai berikut :

#### Pasal 152

- (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 lembaga – lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang – Undang.
- (3) Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi : MPR, DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Komisi Yudisial.
- (4) Lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Undang – Undang meliputi : Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan Republik Indonesi, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Pemilihan

Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan Pusat Pelaporan. dan Analisis Transaksi Keuangan.

- (5) 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.
- (6) 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.

Masuknya lembaga – lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang – Undang dalam pelaporan sidang tahunan MPR membuat konstruksi norma Pasal 152 menjadi sebagaimana tersebut diatas. Menjadi pertanyaan kenapa kemudian kedelapan lembaga tersebut yang dimasukkan sebagai lembaga tambahan dalam sidang Tahunan MPR RI, hal ini dikarenakan kedelapan lembaga tersebut merupakan lembaga – lembaga negara konstitusional lainnya yang implisit disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana tergambar sebagai berikut:

**Tabel 1.**

**Daftar Lembaga Negara beserta Dasar Hukumnya dalam UUD NRI Tahun 1945 dan UU Terkait**

No	Lembaga Negara	Dasar Hukum Dalam UUD NRI Tahun 1945/ UU
1	Tentara Nasional Indonesia	Diatur pada BAB XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara
2	Kepolisian Negara Republik Indonesia	Diatur pada BAB XII Pasal 30
3	Kejaksaan Republik Indonesia	Diatur pada Pasal 24 ayat (3)
4	Komisi Pemberantasan Korupsi	UU Nomor 30 Tahun 2002
5	Komisi Pemilihan Umum	Diatur dalam ketentuan Pasal 22E
6	Badan Pengawas Pemilihan Umum	Diatur dalam ketentuan Pasal 22E
7	Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu	Diatur dalam ketentuan Pasal 22E
8	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia	Terjabarkan dalam ketentuan Pasal 28

Kedelapan lembaga diatas merupakan lembaga konstitusional lainnya, sehingga keberadaan dalam menyelenggarakan tugas dan fungsinya juga dipandang penting untuk didengar dalam sidang tahunan MPR RI. Sehingga kedepan keberadaan sidang tahunan MPR tidak hanya sebatas meminta pertanggungjawab delapan lembaga

yang telah ada sebelumnya akan tetapi juga memasukan kedelapan lembaga konstitusional lainnya. Dengan demikian maka seluruh lembaga – lembaga konstitusi yang menyelenggarakan keadulayan rakyat dapat didengarkan bentuk pertanggungjawabnya secara langsung dalam sidang MPR.

**4. Penutup**  
**4.1 Simpulan**

Sidang Tahunan MPR RI merupakan merupakan agenda ketatanegaraan yang dilakukan oleh MPR setiap tahun guna untuk memberikan ruang kepada lembaga – lembaga negara menyampaikan laporan kinerja kelembagaan dalam kurun satu tahun kepada masyarakat. Sidang tahunan MPR menghadirkan budaya dan tradisi baru dalam sistem ketatanegaraan kita yang mana setiap lembaga negara wajib memberikan laporan pertanggungjawaban secara terbuka kepada rakyat sebagai pemilik kedaulatan, dengan demikian diharapkan mampu meminimalisir adanya tindakan penyalagunaan kewenangan yang dilakukan oleh lembaga – lembaga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan. pada sisi masyarakat, sidang tahunan MPR dijadikan sebagai alat kontrol dan pengawasan terhadap lembaga neraga yang menjalankan nilai kedaulatan rakyat.

Beranjak dari tebaran analisis yang telah dilakukan menunjukkan bahwa keberadaan sidang tahunan MPR dapat ditarik kesimpulan yakni : pertama, urgensi keberadaan sidang tahunan MPR begitu sangat besar karena memberikan ruang bagi lembaga negara untuk menyampaikan laporan tahunan sebagai wujud nilai kedaulatan rakyat serta masyarakat diberi ruang untuk melakukan control secara langsung terhadap lembaga negara yang menjalankan tugas pemerintahan. kedua, meskipun keberadaan sidang tahunan MPR tidak dijelaskan secara eksplisit didalam UUD NRI Tahun 1945 dan UU MD3 akan tetapi kedudukan hukum sidang tahunan MPR sejalan dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang – undangan dikarenakan peletakkan sidang tahunan MPR dalam Peraturan MPR nomor 1 Tahun 2019 atas dasar penyelenggaraan kewenangan yang melekat pada MPR. Ketiga, sidang tahunan MPR memiliki landasan konstitusionalitas karena bersandar pada penyelenggaraan kedaulatan rakyat. olehnya itu, sidang tahunan MPR kedepan tidak membatasi dirinya hanya pada kedelapan lembaga yang ada melainkan menambah kedelapan lembaga lainnya yakni : Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kejaksaan Republik Indonesi, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilihan Umum, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan Pusat Pelaporan. dan Analisis Transaksi Keuangan.

**4.2 Saran**

Saran ini ditujukan kepada MPR agar tetap melaksanakan sidang tahunan secara permanen dan tidak hanya mengikutkan delapan lembaga negara melaiikan menambahkan delapan lembaga lainnya. Serta memasukan

pengaturan sidang tahunan kedalam UU MD3 agar mendapat legalitas hukum yang lebih kuat.

## REFERENSI

### 1. Jurnal

- Bactiar. "Esensi Paham Konsep Konstitualisme Dalam Konteks Penyelenggaraan Sistem Ketatanegaraan", *Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*. Vol. 6 No.1, Maret 2016, hal. 122-138
- Efendi, A'an. "Interpretasi Modern Makna Menyalahgunakan Wewenang Dalam Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Yudisial*. Vol. 12 No. 3 Desember 2019: 327 – 344
- Rumokoy, Nike K. "Kedaulatan Dan Kekuasaan Dalam UUD 1945 Dalam Pembentukan Hukum Di Indonesia". *Jurnal Hukum Unsrat*. Vol. 23/No. 9/April/2017 hal 1-13.
- Eka NAM, Sihombing, and Muhammad Yusrizal Adi Syaputra. "Implementasi Penggunaan Kecerdasan Buatan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 2020.
- Rivera León, Mauro Arturo. "Understanding Constitutional Amendments In Mexico: Perpetuum Mobile Constitution", *Mexican Law Review*. Vol. IX, No. 2. 2017, hal. 1-27
- Santoso M. Agus. "Perkembangan Konstitusi Di Indonesia". *Yustisia*. Vol.2 No.3 September - Desember 2013, hal. 118-125.

### 2. Buku

- Abdul Kadir, Muhammad. *Hukum Dan Penelitian Hukum*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti. 2015.
- Asshiddiqie, Jimly. *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2004.
- ..... *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*, edisi kedua, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- ..... *Konstitusi dan Ketatanegaraan*, Bandung: The Biografy Institute, 2007.
- Huda, Ni'matul. *Ilmu Negara*, cetakan keenam, edisi pertama, Jakarta : PT Rajawali Press, 2014.
- Indrati S, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan I (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)*, Yogyakarta: Penerbit PT Kanisius, 2007.
- Isharyanto. *Kedaulatan Rakyat Dan Sistem Perwakilan Menurut UUD 1945*, Yogyakarta : Penerbit WR, 2016.
- Latif, Yudi. *Negara Paripurna Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2011.
- Meuwissen. *Meuwissen Tentang, Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, Dan Filsafat Hukum*. Bandung: Reflika Aditama, 2018.

- Supriyadi, Purnamasari, Andi Intan. "Gagasan Penggunaan Metode Omnibus Law Dalam Pembentukan Peraturan Daerah", *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Vol.15,No.2,Juli2021:257-270.
- Supriyadi. "Kebijakan Penanganan Covid-19 Dari Prespektif Hukum Profetik." *Suloh Jurnal Program Studi Magister Hukum Edisi Khusus* (2020).
- Mahrus Ali, Mohammad. "Konstitusionalitas dan Legalitas Norma dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945", *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 1, Maret 2015, hal. 172-195
- M. Hadjon, Philipus. "Peradilan Tata Usaha Negara dalam konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan". *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 4 Nomor (1), 51-64
- Muda, Iskandar. "Konstitusionalitas Mengenai Kekuasaan Negara dalam Kegiatan Penanaman Modal (Analisis Putusan MK No. 21-22/PUU-V/2007)", *Jurnal Konstitusi*. Volume 8, Nomor 6, Desember 2011, hal. 881-901
- Yuhdi, Mohammad. "Pergeseran Konsep Kedaulatan Rakyat Pasca Perubahan UUD NRI 1945", *Maksigama Jurnal Hukum*. Vol. 19 Nomor 1 periode Mei 2016 Hal. 21 – 32