

**REKONSTRUKSI AHLUL HALLI WAL AQDI DALAM
SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA
(RELEVANSI KEDUDUKAN MPR PASCA AMANDEMEN
UUD 1945)**



IAIN PURWOKERTO

SKRIPSI

**Diajukan kepada Fakultas Syariah IAIN Purwokerto untuk
Memenuhi Salah Satu Syarat Guna Memperoleh Gelar Sarjana
Hukum (S.H.)**

**Oleh:
FINA NUR ABDILLAH
NIM. 1617303057**

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS SYARIAH
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI
PURWOKERTO
2020**

PERNYATAAN KEASLIAN

Dengan ini, saya:

Nama : Fina Nur Abdillah
NIM : 1617303057
Jenjang : S-1
Jurusan : Hukum Pidana dan Politik Islam
Program Studi : Hukum Tata Negara
Fakultas : Syariah

Menyatakan bahwa Naskah Skripsi berjudul “**REKONSTRUKSI AHLUL HALLI WAL AQDI DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA (RELEVANSI KEDUDUKAN MPR PASCA AMANDEMEN UUD 1945)**” ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri. Hal-hal yang bukan karya saya dalam skripsi ini, diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia, menerima sanksi akademik berupa pencabutan skripsi dan gelar akademik yang saya peroleh.

IAIN PURWOKERTO

Purwokerto, 20 Mei 2020

Saya yang menyatakan,



Fina Nur Abdillah
NIM. 1617303057

PENGESAHAN

Skripsi berjudul:

REKONSTRUKSI AHLUL HALLI WAL AQDI DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA (RELEVANSI KEDUDUKAN MPR PASCA AMANDEMEN UUD 1945)

yang disusun oleh **FINA NUR ABDILLAH (NIM. 1617303057)** Program Studi Hukum Tata Negara, Jurusan Hukum Pidana dan Politik Islam, Fakultas Syariah IAIN Purwokerto, telah diujikan pada tanggal 11 Juni 2020 dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk memperoleh gelar **Sarjana Hukum (S. H.)** oleh Sidang Dewan Penguji Skripsi.

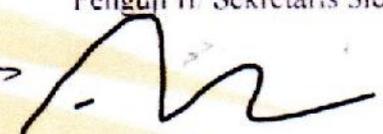
Purwokerto, 18 Juni 2020

Disetujui oleh:

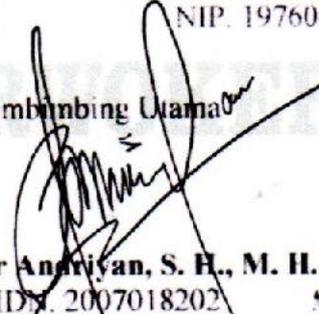
Penguji I/ Ketua Sidang

Penguji II/ Sekretaris Sidang


Hariyanto, M. Hum., M. Pd.
NIP. 197507072009011012


Khoerul Amru Harahap, Lc., M. H. I.
NIP. 197604052005011015

Pembimbing Utama


Dody Nur Andriyan, S. H., M. H.
NIDN. 2007018202

Diketahui oleh: 20/6-2020

Dekan.



Dr. Supani, M. A.
NIP. 197007052003121001

NOTA DINAS PEMBIMBING

Purwokerto, 20 Mei 2020

Hal : Pengujian Munaqosyah Skripsi Sdr. Fina Nur Abdillah
Lampiran : 3 Eksemplar

Kepada Yth.

Dekan Fakultas Syariah IAIN Purwokerto
di Purwokerto

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Setelah melakukan bimbingan, telaah, arahan, dan koreksi, maka melalui surat ini saya sampaikan bahwa:

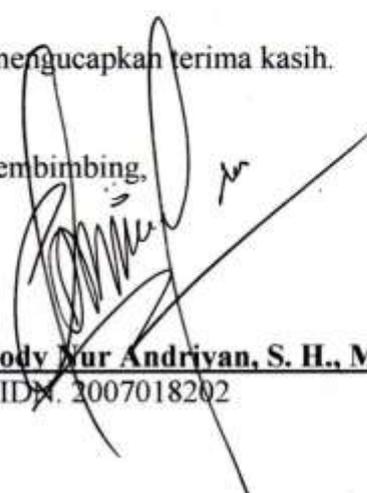
Nama : Fina Nur Abdillah
NIM : 1617303057
Jurusan : Hukum Pidana dan Politik Islam
Program Studi : Hukum Tata Negara
Fakultas : Syariah
Judul : REKONSTRUKSI *AHLUL HALLI WAL AQDI* DALAM
SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA
(RELEVANSI KEDUDUKAN MPR PASCA
AMANDEMEN UUD 1945)

sudah dapat diajukan kepada Dekan Fakultas Syariah, Institut Agama Islam Negeri Purwokerto untuk dimunaqosyahkan dalam rangka memperoleh gelar Sarjana Hukum (S. H.).

Demikian, atas perhatian Bapak, saya mengucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Pembimbing,


Dody Nur Andriyan, S. H., M. H.
NIDN. 2007018202

**“REKONSTRUKSI AHLUL HALLI WAL AQDI DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN INDONESIA (RELEVANSI KEDUDUKAN MPR
PASCA AMANDEMEN UUD 1945)”**

ABSTRAK
Fina Nur Abdillah
NIM. 1617303057

**Jurusan Hukum Pidana dan Politik Islam, Program Studi Hukum Tata
Negara Institut Agama Islam Negeri (IAIN)
Purwokerto**

Lembaga perwakilan Islam termanifestasikan dalam *ahlul halli wal aqdi*. Sedangkan dalam ketatanegaraan Indonesia lembaga perwakilan diwujudkan dalam bingkai Majelis Permusyawaratan Rakyat. Namun pasca Perubahan Ketiga UUD 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan fundamental terkait kelembagaan MPR. MPR sebelumnya ditempatkan sebagai lembaga tertinggi yang memegang kedaulatan rakyat, kini kedudukannya sejajar dengan lembaga negara lain yang ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 3 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MD3. *The Third amendment reduces the authority of the MPR*, yang tidak relevan dengan sistem politik ketatanegaraan Indonesia.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui konstruksi *ahlul halli wal aqdi* dalam tradisi Islam, konstruksi MPR di Indonesia sebelum dan sesudah amendemen UUD 1945, rekonstruksi *ahlul halli wal aqdi* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia kaitannya dengan relevansi kedudukan MPR pasca amendemen UUD 1945, dan implikasi rekonstruksi *ahlul halli wal aqdi* di Indonesia berkaitan dengan relevansi kedudukan MPR pasca amendemen UUD 1945 terhadap sistem politik ketatanegaraan Indonesia. Penelitian ini dikategorikan penelitian kepustakaan (*library reseacrh*) dengan menggunakan pendekatan filosofis, normatif dan sosiologis.

Penelitian ini menunjukkan kedudukan MPR pasca amendemen UUD 1945 tidak relevan dengan sistem politik ketatanegaraan Indonesia yang dilihat dari tiga faktor: 1) kewenangan MPR pasca amendemen UUD 1945 masih sangat besar; 2) terdapat distribusi kekuasaan dari MPR kepada lembaga negara lain; 3) menyebabkan bias sistem perwakilan. Namun, secara filosofis didapati bahwa terdapat kesamaan konsep antara *ahlul halli wal aqdi* dengan MPR sebelum amendemen. Maka perlu ada rekonstruksi *ahlul halli wal aqdi* di Indonesia yang mengarah pada rekonstruksi MPR menjadi lembaga tertinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Keyword: *ahlul halli wal aqdi, MPR, kedudukan, relevansi*

MOTTO

DO THE BEST

“Lakukan yang terbaik”



PEDOMAN TRANSLITERASI BAHASA ARAB-LATIN

Transliterasi kata-kata Arab yang dipakai dalam penyusunan skripsi ini berpedoman pada Surat Keputusan Bersama antara Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI. Nomor 158 tahun 1987 Nomor 0543 b/U/1987 tanggal 10 September 1987 tentang pedoman transliterasi Arab-Latin dengan beberapa penyesuaian menjadi berikut:

1. Konsonan

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	alif	tidak dilambangkan	tidak dilambangkan
ب	ba	B	be
ت	ta	T	te
ث	ša	š	es (dengan titik di atas)
ج	jim	J	je
ح	ha	h	ha (dengan titik di bawah)
خ	kha	Kh	ka dan ha
د	dal	D	de
ذ	zal	Ž	zet (dengan titik di atas)
ر	ra	R	er
ز	za	Z	zet
س	sin	S	es
ش	syin	Sy	es dan ye
ص	šad	š	es (dengan titik di bawah)
ض	ḍad	ḍ	de (dengan titik di bawah)
ط	ṭa	ṭ	te (dengan titik di bawah)
ظ	ẓa	ẓ	zet (dengan titik di bawah)
ع	‘ain ‘....	koma terbalik keatas
غ	gain	G	Ge
ف	fa	F	Ef

ق	qaf	Q	Ki
ك	kaf	K	Ka
ل	lam	L	El
م	mim	M	Em
ن	nun	N	En
و	wawu	W	We
هـ	ha	H	Ha
ء	hamzah	'	Apostrof
ي	ya	Y	Ye

2. Vokal

1) Vokal tunggal (monoftong)

Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harakat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf latin	Nama
ـَ	fathah	A	A
ـِ	Kasrah	I	I
ـُ	damah	U	U

Contoh: كَتَبَ - *kataba* يَذْهَبُ - *yazhabu*
فَعَلَ - *fa'ala* سُوِّلَ - *su'ila*

2) Vokal rangkap (diftong)

Vokal rangkap bahasa Arab yang lambangnya berupa gabungan antara harakat dan huruf, transliterasinya gabungan huruf, yaitu:

Tanda dan Huruf	Nama	Gabungan Huruf	Nama
ـِي	<i>Fathah dan ya</i>	<i>Ai</i>	a dan i
ـِيو	<i>Fathah dan wawu</i>	<i>Au</i>	a dan u

Contoh: كَيْفَ - *kaifa* هَوْلٌ - *hauila*

3. Maddah

Maddah atau vocal panjang yang lambangnya berupa harakat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Tanda dan Huruf	Nama	Huruf dan Tanda	Nama
...ا...	<i>fathah</i> dan <i>alif</i>	<i>Ā</i>	a dan garis di atas
...ي	<i>Kasrah</i> dan <i>ya</i>	<i>Ī</i>	i dan garis di atas
...و	<i>ḍamah</i> dan <i>wawu</i>	<i>Ū</i>	u dan garis di atas

Contoh:

قَالَ - *qāla*

قِيلَ - *qīla*

رَمَى - *ramā*

يَقُولُ - *yaqūlu*

4. Ta Marbūṭah

Transliterasi untuk *ta marbūṭah* ada dua:

1) *Ta marbūṭah* hidup

ta marbūṭah yang hidup atau mendapatkan *ḥarakatfathah*, *kasrah* dan *ḍammah*, transliterasinya adalah /t/.

2) *Ta marbūṭah* mati

Ta marbūṭah yang mati atau mendapat *ḥarakat sukun*, transliterasinya adalah /h/.

3) Kalau pada suatu kata yang akhir katanya *tamarbūṭah* diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang *al*, serta bacaan kedua kata itu terpisah maka *ta marbūṭah* itu ditransliterasikan dengan *ha* (h).

contoh:

روضة الأطفال	<i>Rauḍah al-Aṭfāl</i>
المدينة المنورة	<i>al-Madīnah al-Munawwarah</i>
طلحة	<i>Ṭalḥah</i>

5. *Syaddah (tasydid)*

Syaddah atau *tasydid* yang dalam system tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda *syaddah* atau tanda *tasydid*. Dalam transliterasi ini tanda *syaddah* tersebut dilambangkan dengan huruf, yaitu huruf yang sama dengan huruf yang diberi tanda *syaddah* itu.

Contoh:

رَبَّنَا - *rabbānā*

نَزَّلَ - *nazzala*

6. Kata Sandang

Kata sandang dalam system tulisan Arab dilambangkan dengan huruf, yaitu ال, namun dalam transliterasinya kata sandang itu dibedakan antara kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah* dengan kata sandang yang diikuti huruf *qamariyyah*.

- 1) Kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah*, kata sandang yang diikuti oleh huruf *syamsiyyah* ditransliterasikan sesuai dengan bunyinya, yaitu huruf /l/ diganti dengan huruf yang sama dengan huruf yang langsung mengikuti kata sandang itu.
- 2) Kata sandang yang diikuti oleh huruf *qamariyyah*, ditransliterasikan sesuai dengan aturan yang digariskan di depan dan sesuai dengan bunyinya.

Baik diikuti huruf *syamsiyyah* maupun huruf *qamariyyah*, kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikuti dan dihubungkan dengan tanda sambung atau hubung.

Contoh:

الرجل - al-rajulu

القلم - al-qalamu

7. Hamzah

Dinyatakan di depan bahwa hamzah ditransliterasikan dengan apostrop. Namun itu, hanya terletak di tengah dan di akhir kata. Bila Hamzah itu terletak di awal kata, ia dilambangkan karena dalam tulisan Arab berupa alif.

Contoh:

Hamzah di awal	أكل	<i>Akala</i>
Hamzah di tengah	تأخذون	<i>ta'khuz ūna</i>
Hamzah di akhir	التوء	<i>an-nau'u</i>

8. Penulisan Kata

Pada dasarnya setiap kata, baik fi'il, isim maupun huruf, ditulis terpisah. Bagi kata-kata tertentu yang penulisannya dengan huruf arab yang sudah lazim dirangkaikan dengan kata lain karena ada huruf atau harakat dihilangkan maka dalam transliterasi ini penulisan kata tersebut bisa dilakukan dua cara; bisa dipisah perkata dan bisa pula dirangkaikan. Namun penulis memilih penulisan kata ini dengan perkata.

Contoh:

وان الله هو خير الرازيين : *wa innallāha lahuwa khair ar-rāziqīn*

فاوفوا الكيل والميزان : *fa aufū al-kaila waal-mīzan*

9. Huruf Kapital

Meskipun dalam sistem tulisan arab huruf kapital tidak dikenal, transliterasi ini huruf tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf kapital digunakan untuk menuliskan huruf awal, nama diri tersebut, bukan huruf awal kata sandang.

Contoh:

وما محمد الا رسول	<i>Wa māMuhammadun illā rasūl.</i>
ولقد راه بالافق المبين	<i>Wa laqad raāhu bi al-ulfuq al-mubīn</i>

PERSEMBAHAN

Dengan segala ketulusan dan kerendahan hati, skripsi ini penulis persembahkan kepada yang tercinta Ayah dan Ibu penulis (Bapak Fuad Muhammad Munawar dan Ibu Rominah) beserta kakak-kakak penulis dan keluarga (Beni Abdillah, Fahmi Abdillah, Farid Abdillah, Khafid Abdillah, Fatmawati Abdillah) yang tidak pernah lelah memberikan cinta, kasih sayang, semangat serta doa yang selalu dipanjatkan untuk kemudahan dan keberhasilan penulis dalam segala hal.

Terima kasih untuk Pengasuh Pondok Pesantren Fathul Huda Kebondalem Purwokerto, Abah Drs. H. Rachmat Burhani dan Umi Tri Rachmijati, S. Ag., M. Pd. beserta keluarga yang telah memberikan bekal ilmu dan kasih sayangnya kepada penulis.

Rasa terima kasih penulis haturkan kepada Kajur dan Kaprodi Hukum Tata Negara sekaligus Pembimbing Akademik penulis, Bapak Hariyanto, S. H. I., M. Hum., M. Pd. yang telah memberikan bekal ilmu, motivasi serta bimbingan dan doa bagi penulis dalam menjalani kehidupan perkuliahan di IAIN Purwokerto.

Terima kasih tak terhingga juga penulis haturkan kepada Sekjur Hukum Pidana dan Politik Islam sekaligus pembimbing skripsi penulis, Bapak Dody Nur Andriyan, M. H., yang telah banyak berjasa dalam menyusun dan menyelesaikan skripsi ini. Terima kasih atas segala arahan, bimbingan, dukungan, motivasi, waktu dan doa yang terpanjatkan untuk penulis.

Terima kasih juga penulis sampaikan kepada seluruh dosen Fakultas Syariah dan dosen Hukum Tata Negara, terkhusus untuk Pak M. Wildan Humaidi

dan Pak Lukman Rico Khashogi yang telah bersedia meluangkan waktu dan mendengar keluh kesah penulis serta menjadi teman diskusi selama menempuh pendidikan di Fakultas Syariah IAIN Purwokerto.

Teruntuk seorang partner, sahabat sekaligus kakak yang tidak lelah meluangkan waktu untuk menemani penulis berjuang, Syihab Zainul Arifin beserta keluarga (Bapak Umar Faroh dan Ibu Robingah serta Saili Aluf Anjani). Terima kasih atas doa dan dukungan yang diberikan kepada penulis.

Tidak lupa terima kasih juga disampaikan kepada Macheda's Family, sahabat-sahabat penulis yang telah dengan tulus menemani dan memberikan motivasi dalam segala hal. Salam sayang penulis haturkan kepada Nur Aprilia Ningrum (Alm), Beti Wulandari dan M. Ma'ruf Thofani serta sahabat baik penulis, Khusnul Khotimah (Chunul).

Teruntuk teman-teman KKN Nusantara 3T 2020 dari berbagai penjuru Indonesia yang dipertemukan di Desa Pariti, Kecamatan Sulamu. Salam sayang penulis haturkan kepada Papa Melkior Y. Radja dan Mama Magdalena Manafe, Mama Rosi serta Bapak Sork S. Pellokila dan Mama (Sekdes) sekeluarga beserta rekan sekaligus partner seperjuangan yang selalu penulis sayangi dan rindukan terkhusus untuk Abd. Haris Is Ahmad dari Palu, Mahatir Makmur dari Makassar, Baiq Yurika Dewi Permata dari Lombok, Abu Aman dari Surabaya, Arafat Ikhza Mahmud - Kordes dari Semarang, Ayah Eko Ariwiyantoro dari Kudus, Bunda Wiwin Windiana Karim dari Cirebon dan Sartika dari Lampung. Terimakasih untuk pengalaman berharga dan pelajaran hidup yang telah diberikan di Desa Pariti selama 36 hari bersama dalam suka maupun duka. Semoga persahabatan

dan persaudaraan tetap terjalin dan kebersamaan tidak hanya hidup dalam kenangan.

Kepada keluarga HTN B Angkatan '16 dan keluarga besar HTN, terkhusus kepada teman seperjuangan penulis Siti Nuriski Muliana, Umi Aprilia, Estri Rachmawati, Werda Ayu Nur Afriliani, dan Silvia Daniasih yang tidak lelah meluangkan waktunya untuk menemani, mengoreksi, dan berbagi cerita serta menampung keluh kesah penulis. Terima kasih keluarga HTN B '16 yang selalu menemani penulis dalam suka maupun duka dan selalu direpotkan. Penulis sampaikan terima kasih dan salam rindu sedalam dalamnya.

Untuk seluruh keluarga besar Debat Konstitusi dan keluarga MCC yang penulis sayangi dan banggakan. Terima kasih atas semua pengalaman dan ilmu yang berharga yang telah diberikan. Serta teman-teman dari LPPSLH Purwokerto tempat penulis belajar dan memperoleh pengalaman dan pelajaran berharga.

Ucapan terima kasih juga tidak lupa penulis sampaikan kepada Bank Indonesia dan GenBi Purwokerto yang memberikan banyak pengalaman berkesan serta semangat kepada penulis untuk menyelesaikan pendidikan di IAIN Purwokerto.

Terima kasih untuk teman-teman Fakultas Syariah yang telah memberikan dukungan dan bantuan untuk menyelesaikan skripsi ini maupun membantu penulis selama menempuh pendidikan di IAIN Purwokerto. Serta semua pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu. Terima kasih atas segala doa dan harapan yang diberikan kepada penulis. Semoga segala yang terbaik akan kembali kepada yang baik.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji syukur yang utama dipanjatkan kepada Allah SWT yang telah memberikan karunia dan hidayah-Nya sehingga segala kemudahan dapat dirasakan oleh penulis dalam menyusun segala tugas dan kewajiban dalam mengemban ilmu. Shalawat serta salam semoga tetap tercurah kepada Nabi Muhammad SAW, keluarga, maupun para sahabatnya. Kehadiran syafaatnya tetap menjadi harapan bagi setiap umat manusia.

Dengan penuh rasa syukur dan rasa hormat atas segala karunia dan anugerah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “REKONSTRUKSI *AHLUL HALLI WAL AQDI* DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA (RELEVANSI KEDUDUKAN MPR PASCA AMANDEMEN UUD 1945)” sebagai salah satu syarat kelulusan di Fakultas Syariah, IAIN Purwokerto.

Dalam proses penyusunan skripsi ini, banyak pihak yang telah berjasa memberikan bimbingan, bantuan, do'a, motivasi serta dukungan baik moril maupun materiil. Oleh karena itu dengan segala kerendahan hati penulis bermaksud untuk menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Dr. Supani, S. Ag., M. A., selaku Dekan Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Purwokerto;
2. Dr. H. Ahmad Sidiqq, M. H. I., M. H., sebagai Wakil Dekan I Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Purwokerto;

3. Dr. Hj. Nita Triana, M. Si., sebagai Wakil Dekan II Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Purwokerto;
4. Bani Syarif Maula, M. Ag., L. L. M., sebagai Wakil Dekan III Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Purwokerto;
5. Hariyanto, S. H. I., M. Hum., M. Pd., selaku Ketua Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Purwokerto. Sekaligus Pembimbing Akademik penulis yang memberikan arahan selama penulis menuntut ilmu maupun dalam penyusunan skripsi ini;
6. Dody Nur Andriyan, S. H., M. H., selaku Sekretaris Jurusan Hukum Pidana dan Politik Islam Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Purwokerto. Sekaligus pembimbing Skripsi yang telah memberikan bimbingan, arahan dan motivasi kepada penulis dalam menyusun dan menyelesaikan skripsi ini;
7. Luqman Rico Khashogi, S. H. I., M. Si. dan M. Wildan Humaidi, S. H. I., M. H., selaku parnter diskusi penulis selama menempuh pendidikan di Fakultas Syariah IAIN Purwokerto maupun dalam menyusun skripsi ini;
8. Segenap Dosen dan Staff Administrasi Fakultas Syariah IAIN Purwokerto;
9. Humas Sekretariat Jenderal MPR RI dan Staff Perpustakaan IAIN Purwokerto;
10. Kedua orang tua penulis yang tercinta, Ayah Fuad Muhammad Munawar dan Ibu Rominah. Terima kasih atas cinta, kasih sayang, segala pengorbanan, dan do'a yang selalu dipanjatkan, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan tepat waktu;

11. Pengasuh Pondok Pesantren Fathul Huda Kebondalem Purwokerto, Abah Drs. H. Racmat Burhani dan Umi Tri Rachmijati, S. Ag., M. Pd. beserta keluarga yang telah memberikan bekal ilmu dan kasih sayangnya selama penulis menempuh pendidikan di Pondok Pesantren Fathul Huda;
12. Keluarga HTN B Angkatan '16 beserta keluarga besar HTN Angkatan '16, teman-teman Pondok Pesantren Fathul Huda, saudara dari KKN Nusantara 3T 2020 Desa Pariti, teman-teman PPL Pengadilan Agama Purbalingga, dan keluarga besar GenBi Purwokerto tahun 2018 dan 2019 yang telah memberikan banyak dukungan dan semangat kepada penulis dalam menyusun dan menyelesaikan skripsi ini, semoga rasa kekeluargaan akan tetap terjalin;
13. Dan semua pihak yang telah membantu penulis yang tidak bisa disebutkan satu persatu.

Purwokerto, 20 Mei 2020

IAIN PURWOKERTO

Penulis,



Fina Nur Abdillah
NIM. 1617303057

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERNYATAAN KEASLIAN	ii
PENGESAHAN	iii
NOTA DINAS PEMBIMBING	iv
ABSTRAK	v
MOTTO	vi
PEDOMAN TRANSLITERASI	vii
PERSEMBAHAN	xii
KATA PENGANTAR	xv
DAFTAR ISI	xviii
DAFTAR LAMPIRAN	xxii
DAFTAR SINGKATAN	xxiii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Definisi Operasional	14
C. Rumusan Masalah	16
D. Tujuan Penelitian	16
E. Manfaat Penelitian	17
F. Telaah Pustaka	18
G. Metode Penelitian	21
H. Sistematika Pembahasan	24
BAB II KONSEP <i>AHLUL ḤALLI WAL AQDI</i> DALAM TRADISI ISLAM DAN KONSEP MPR DALAM KETATANEGARAAN INDONESIA	
A. Konsep <i>Ahlul Ḥalli Wal Aqdi</i> dalam Tradisi Islam	28
1. Pengertian <i>Ahlul Ḥalli Wal Aqdi</i>	28

2.	Sejarah <i>Ahlul Halli Wal Aqdi</i> dalam Tradisi Masyarakat Muslim	33
a.	Era Nabi Muhammad SAW	33
b.	Era Khulafaur Rasyidin	36
c.	Era Dinasti Umayyah	41
d.	Era Dinasti Abbasiyah	43
e.	Era Turki Utsmani	45
3.	Fungsi, Tugas dan Wewenang <i>Ahlul Halli Wal Aqdi</i> ...	50
4.	Kedudukan <i>Ahlul Halli Wal Aqdi</i> dalam Sistem Pemerintahan Islam	55
5.	Keanggotaan <i>Ahlul Halli Wal Aqdi</i>	56
B.	Konsep MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia	64
1.	Pengertian MPR	64
2.	Sejarah MPR	65
a.	Era Pra Kemerdekaan - Pasca Kemerdekaan	65
b.	Era Orde Baru	72
c.	Era Reformasi sampai Sekarang	74
3.	Fungsi, Tugas dan Wewenang MPR	78
4.	Kedudukan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia	83
a.	Kedudukan MPR sebelum Amandemen UUD 1945	83
b.	Kedudukan MPR setelah Amandemen I UUD 1945	89
c.	Kedudukan MPR setelah Amandemen II UUD 1945	92
d.	Kedudukan MPR setelah Amandemen III UUD 1945	95
e.	Kedudukan MPR setelah Amandemen IV UUD 1945	100
f.	Kedudukan MPR Pasca Amandemen UUD 1945	107

5. Keanggotaan MPR	117
C. Persamaan dan Perbedaan Konsep <i>Ahlul Halli Wal Aqdi</i> dan MPR	119

BAB III KEDUDUKAN MPR DAN SISTEM POLITIK KETATANEGARAAN INDONESIA

A. Suprastruktur Politik	136
1. Kedudukan MPR terhadap Lembaga Legislatif	138
2. Kedudukan MPR terhadap Lembaga Eksekutif	146
3. Kedudukan MPR terhadap Lembaga Yudikatif	155
4. Kedudukan MPR terhadap KY	159
5. Kedudukan MPR terhadap BPK	163
B. Infrastruktur Politik	167
1. Kedudukan MPR terhadap Partai Politik	168
2. Kedudukan MPR terhadap Organisasi Masyarakat	172
C. Implikasi Kedudukan MPR dalam Sistem Politik Ketatanegaraan Indonesia	175
D. Relevansi Kedudukan MPR Pasca Amandemen UUD 1945	181

IAIN PURWOKERTO

BAB IV REKONSTRUKSI AHLUL HALLI WAL AQDI DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA BERKAITAN DENGAN RELEVANSI KEDUDUKAN MPR PASCA AMANDEMEN UUD 1945

A. Konstruksi <i>Ahlul Halli Wal Aqdi</i> dalam Tradisi Islam	190
B. Konstruksi MPR di Indonesia sebelum dan sesudah Amandemen UUD 1945	198
C. Rekonstruksi <i>Ahlul Halli Wal Aqdi</i> dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berkaitan dengan Relevansi Kedudukan MPR Pasca Amandemen UUD 1945	208
D. Implikasi Rekonstruksi <i>Ahlul Halli Wal Aqdi</i> di Indonesia	

Berkaitan dengan Relevansi Kedudukan MPR Pasca Amandemen UUD 1945 terhadap Sistem Politik Ketatanegaran Indonesia	236
---	-----

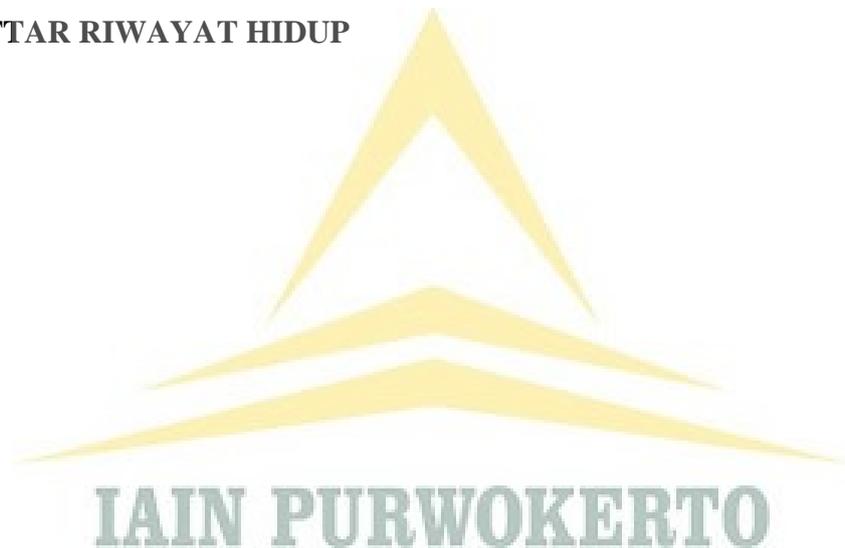
BAB V PENUTUP

Simpulan	255
Saran	257

DAFTAR PUSTAKA

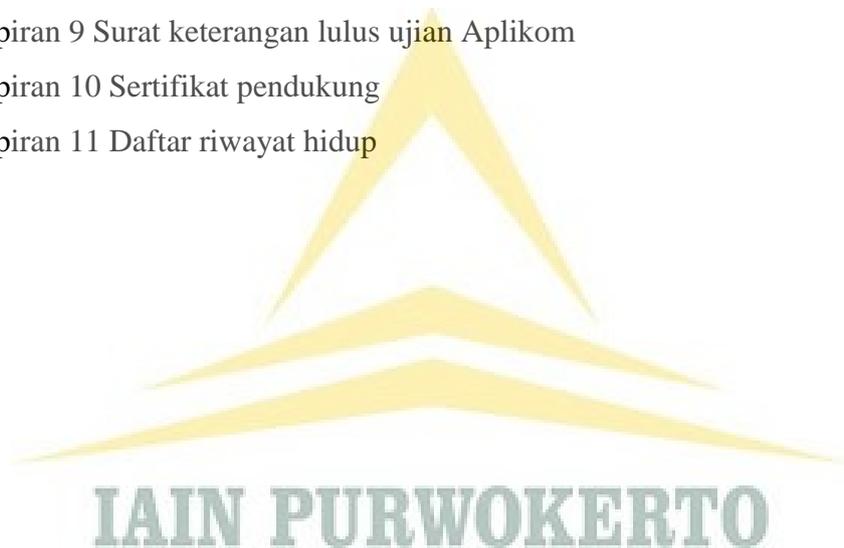
LAMPIRAN-LAMPIRAN

DAFTAR RIWAYAT HIDUP



DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 Surat keterangan lulus seminar
- Lampiran 2 Surat keterangan lulus ujian Komprehensif
- Lampiran 3 Bukti bimbingan skripsi
- Lampiran 4 Surat keterangan lulus BTA PPI
- Lampiran 5 Surat keterangan lulus KKN
- Lampiran 6 Surat keterangan lulus PPL
- Lampiran 7 Surat keterangan lulus Bahasa Arab
- Lampiran 8 Surat keterangan lulus Bahasa Inggris
- Lampiran 9 Surat keterangan lulus ujian Aplikom
- Lampiran 10 Sertifikat pendukung
- Lampiran 11 Daftar riwayat hidup



DAFTAR SINGKATAN

ABRI	:	Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
APBD	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
BP	:	Badan Pekerja
BPK	:	Badan Pemeriksa Keuangan
BPR	:	Badan Permusyawaratan Rakyat
BPUPKI	:	Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia
BUMD	:	Badan Usaha Milik Daerah
BUMN	:	Badan Usaha Milik Negara
DPA	:	Dewan Pertimbangan Agung
DPD	:	Dewan Perwakilan Daerah
DPR	:	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	:	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPR-GR	:	Dewan Perwakilan Rakyat-Gotong Royong
FBI	:	<i>Federal Bureau of Investigation</i>
FUG	:	Fraksi Utusan Golongan
GBHN	:	Garis-garis Besar Haluan Negara
Golkar	:	Golongan Karya
HAM	:	Hak Asasi Manusia
HR	:	Hadis Riwayat
HTI	:	Hisbut Tahrir Indonesia
ICMI	:	Ikatan Cendekiawan Muslim se-Indonesia
Jo	:	Juncto
KBBI	:	Kamus Besar Bahasa Indonesia
Kepres	:	Keputusan Presiden
KKN	:	Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme
KNIP	:	Komite Nasional Indonesia Pusat
KNP	:	Komite Nasional Pusat
KY	:	Komisi Yudisial

LHP	:	Laporan Hasil Pemeriksaan
LSM	:	Lembaga Swadaya Masyarakat
MA	:	Mahkamah Agung
Masyumi	:	Majelis Syuro Muslimin Indonesia
MD3	:	Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)
MK	:	Mahkamah Konstitusi
MPR	:	Majelis Permusyawaratan Rakyat
MPRS	:	Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara
NKRI	:	Negara Kesatuan Republik Indonesia
No	:	Nomor
NU	:	Nahdatul Ulama
Ormas	:	Organisasi Masyarakat
Orsospol	:	Organisasi Sosial Politik
PAH	:	Panitia Ad Hoc
Parpol	:	Partai Politik
PBB	:	Partai Bulan Bintang
PDI	:	Partai Demokrasi Indonesia
Pemilu	:	Pemilihan Umum
Penpres	:	Penetapan Presiden
Perda	:	Peraturan Daerah
Perpu	:	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
PKB	:	Partai Kebangkitan Bangsa
PNS	:	Pegawai Negeri Sipil
Polri	:	Kepolisian Republik Indonesia
PP	:	Peraturan Pemerintah
PPKI	:	Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia
PSI	:	Partai Sosialis Indonesia
QS	:	Quran Surat
RA	:	Radiallahu ‘Anhu/ha

RI	:	Republik Indonesia
RUU	:	Rancangan Undang-Undang
SAW	:	Shalallahu 'Alaihi Wasallam
Supersemar	:	Surat Perintah Sebelas Maret
SWT	:	Subhanallahu Wa Ta'ala
TAP	:	Ketetapan
TNI	:	Tentara Negara Indonesia
UU	:	Undang-Undang
UUD RIS	:	Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat
UUD	:	Undang-Undang Dasar
UUDS	:	Undang-Undang Dasar Sementara



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perjalanan sejarah dari para pendiri bangsa (*founding father*) telah menghendaki demokrasi sebagai bentuk dalam menjalankan pemerintahan Indonesia. Hal tersebut telah dijelaskan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Jimly Asshiddiqie dalam bukunya “Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia” menyebut demokrasi sebagai kedaulatan rakyat di mana kekuasaan berada di tangan rakyat.¹ Teori kedaulatan rakyat ini dipelopori oleh J. J Rosseau yang menyatakan bahwa kekuasaan itu berasal dari rakyat.²

Teori kedaulatan rakyat juga diikuti oleh Immanuel Kant yang menyatakan bahwa tujuan negara adalah menegakkan hukum dan menjamin kebebasan warga negaranya. Kebebasan yang dimaksud adalah kebebasan dalam batas perundang-undangan. Pembuatan perundang-undangan tersebut merupakan hak dari rakyat. Jadi, undang-undang merupakan implementasi

¹ Dody Nur Andriyan, *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik “Kombinasi Presidensial dengan Multipartai di Indonesia”* (Yogyakarta: Depublish, 2018), hlm. 21.

² Makna rakyat yang dimaksud oleh J. J Rosseau bukanlah sejumlah individu-individu dalam yang bertempat di suatu negara, melainkan adalah kesatuan yang dibentuk oleh individu-individu. Kesatuan individu itu mempunyai kehendak yang diperoleh dari individu-individu tersebut melalui suatu perjanjian masyarakat (*contract social*) yang oleh Rosseau kehendak tersebut dikenal dengan istilah kehendak umum (*volonte generale*) yang dianggap mencerminkan kehendak umum. Lihat: Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Liberty, 2013), hlm. 160.

dari kehendak rakyat sehingga rakyatlah yang memiliki kekuasaan tertinggi atau kedaulatan tertinggi.³

Namun konsep kedaulatan rakyat atau demokrasi ini telah mengalami pergeseran. Pada zaman Yunani Kuno, demokrasi dipraktikkan secara langsung (*direct democracy*) yang melibatkan penduduk kota yang jumlahnya relative sedikit sehingga konflik pengambilan keputusan bisa dihindari. Namun seiring dengan perkembangan zaman dan semakin bertambahnya jumlah penduduk, maka *direct democracy* menjadi sebuah keniscayaan yang sulit terimplementasikan. Sehingga konsep *direct democracy* ini telah bergeser menjadi konsep demokrasi tidak langsung atau *indirect democracy* yang disebut oleh Muhammad Hatta dalam bukunya “Bung Hatta Menjawab” sebagai demokrasi perwakilan.⁴ Demokrasi perwakilan berarti demokrasi yang dilakukan melalui lembaga perwakilan.

Demokrasi melalui lembaga perwakilan (demokrasi perwakilan) secara substansial telah memberikan akses dan kesempatan kepada rakyat untuk berpartisipasi dan menyalurkan hak serta aspirasinya melalui wakil-wakil yang dipilih. Sedangkan secara prosedural, demokrasi perwakilan merupakan langkah yang representatif untuk mengakomodir semua kepentingan masyarakat yang luas, kompleks dan beragam.⁵ Sebab partisipasi rakyat dalam

³ Soehino, *Ilmu Negara ...*: 161.

⁴ Dody Nur Andriyan, *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik ...*: 23.

⁵ Prinsip demokrasi secara umum mengandung dua unsur, yaitu unsur substansial (demokrasi substansial) dan unsur prosedural (demokrasi prosedural). Demokrasi mengandung tujuan substansial, yaitu dengan terbukanya akses mobilitas vertikal dan horizontal dalam stratifikasi sosial yang memacu individu untuk meningkatkan kualitas pribadi agar bisa bersaing baik dalam segala bidang baik ekonomi, sosial maupun politik. Karena pada dasarnya demokrasi merupakan konsep yang saling berhubungan baik secara vertikal dengan pemerintah, maupun secara horizontal terkait dengan pembagian kekuasaan serta masyarakat secara luas. Sedangkan

sistem demokrasi merupakan hal yang penting, sebagaimana dikutip dari *International Journal of Advanced Science and Technology* bahwa “*the function of citizens to participate in government (state organization), to convey their aspirations, to supervise and access the government's strategic policies Concerning the community*”.⁶

Bahkan Soehino dalam bukunya “Ilmu Negara” menyebutkan ada tiga tipe demokrasi modern⁷ yang kesemuanya menggunakan badan perwakilan rakyat, yaitu:

1. Demokrasi yang representatif dengan sistem presidensial. Demokrasi tipe ini merupakan demokrasi di mana terdapat pemisahan yang jelas antara badan legislatif dan badan eksekutif sesuai dengan ajaran pemisahan kekuasaan atau yang lebih dikenal dengan istilah *Trias Politica* yang dipelopori oleh Montesquieu. Artinya dalam menjalankan kekuasaan, badan legislatif tidak bertanggung jawab terhadap badan eksekutif dan berlaku juga sebaliknya. Badan legislatif maupun eksekutif bertanggung jawab secara langsung kepada rakyat.
2. Demokrasi yang representatif dengan sistem parlementer. Demokrasi ini adalah demokrasi yang dalam sistem pemisahan kekuasaannya terdapat

unsur prosedural, dalam pelaksanaan demokrasi harus dan tetap dilaksanakan dengan cara-cara yang demokratis dan sesuai prosedur hukum. Lihat: Dody Nur Andriyan, *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik ...*: 28-29.

⁶ Dody Nur Andriyan dan Muhammad Fauzan, “*Construction of Authority the Constitutional Court To Dissolution of Mass Organization in Indonesia*”, *International Journal of Advanced Science and Technology*, Vol XXIX, no 3 (2020), hlm. 1272.

⁷ Demokrasi modern merupakan paham demokrasi yang tumbuh akibat paham *Trias Politica* yang dipelopori oleh Montesquieu dengan ajaran pemisahan kekuasaan dan J. J. Rousseau dengan ajaran kedaulatan rakyat. Demokrasi modern disebut juga dengan demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan karena sifatnya yang menggunakan suatu badan perwakilan. Lihat: Soehino, *Ilmu Negara ...*: 240-244.

hubungan yang bersifat timbal balik dan saling memengaruhi antara badan legislatif dengan badan eksekutif.

3. Demokrasi yang representatif dengan sistem referendum atau sistem badan kerja. Demokrasi ini menitikberatkan pada peran badan eksekutif yang merupakan bagian dari badan legislatif yang disebut dengan *Bundesversammlung*. Contoh negara yang menerapkan sistem ini adalah Swiss.

Sistem demokrasi perwakilan ini ternyata tidak hanya dikembangkan dan dianut oleh ajaran *Trias Politica* sebagai mekanisme pemisahan kekuasaan yang dipelopori oleh Montesquieu, dan ajaran kedaulatan rakyat yang dicetuskan oleh J. J. Rousseau di dunia Barat, namun juga dikembangkan dan dianut oleh Islam (bangsa Timur). Sebab pada dasarnya orang-orang Islam sudah mengenal tradisi keterwakilan sejak zaman Nabi Muhammad SAW, baik dalam pemerintahan maupun dalam kehidupan sehari-hari. Dalam tradisi masyarakat Islam dikenal konsep *ahlul ḥalli wal aqdi* sebagai majelis atau lembaga perwakilan.⁸ Para anggota dari *ahlul ḥalli wal aqdi* dimaknai sebagai wakil para rakyat dalam pemerintahan Islam. Para wakil (*ahlul ḥalli wal aqdi*) itu dipilih oleh rakyat untuk memilih pemimpin, mengawasinya dan memberhentikan jika pemimpin melakukan kekufuran maupun kesalahan yang

⁸ Konsep awal *ahlul ḥalli wal aqdi* pertama kali muncul pada masa Umar bin al-Khaṭṭab. Umar bin al-Khaṭṭab telah memilih tim yang memiliki kualifikasi permusyawaratan (*ahlul ḥalli wal aqdi*) untuk menentukan khalifah atau pengganti setelah ia wafat. Umar bin al-Khaṭṭab menunjuk 6 (enam) orang untuk diposisikan sebagai tim permusyawaratan (*ahlul ḥalli wal aqdi*) yaitu: Ali bin Abi Thalib, Utsman bin Affan, Saad bin Abi Waqash, Abdurrahman bin Auf, Zubair bin al-Awwam, dan Thalhah bin Ubaidillah. Namun sejatinya konsep *ahlul ḥalli wal aqdi* ini sudah dipraktikkan pada masa Abu Bakar Shiddiq ketika bermusyawarah dengan sahabat yang lain untuk menunjuk Umar bin al-Khaṭṭab sebagai khalifah setelahnya, meskipun tidak disebutkan secara eksplisit dalam sejarah. Lihat: M. Dhiauddin Rais, *Teori Politik Islam* (Jakarta: Gema Insani, 2001), hlm. 133-135.

nyata. Menurut *sistem pemerintahan Islam, pengangkatan seorang kepala negara (khalifah) tidak sah kecuali melalui kehendak (baiat) dari umat, mayoritas umat, atau yang mewakili kehendak umat, yaitu ahlul ḥalli wal aqdi.*⁹

Istilah *ahlul ḥalli wal aqdi*¹⁰ sendiri mulai populer sejak dikemukakan oleh Imam al-Mawardi dalam kitabnya *al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah* dengan istilah *ahlul ikhtiyar*. Menurut al-Mawardi dalam kitabnya *al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah Wal Wilāyatu al-Dīniyyah* yang dikutip oleh M. Dhiauddin Rais dalam bukunya *Teori Politik Islam* menyebutkan bahwa *ahlul ḥalli wal aqdi* merupakan wakil umat secara keseluruhan dalam menggunakan apa yang menjadi hak murni bagi umat. Mereka adalah kuasa-usaha umat atau wakil umat. Ini artinya bahwa *ahlul ḥalli wal aqdi* merupakan representasi dari

⁹ Jubair Situmorang dalam bukunya *Politik Ketatanegaraan dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)* menyebutkan ada beberapa pengertian *Ahlul Ḥalli Wa al-‘Aqdi* diantaranya sebagai berikut:

1. Sekelompok orang yang memilih imam atau kepala negara atau disebut pula dengan istilah *Ahlul al-Ijtihad* dan *Ahlul al-Ikhtiyar*.
2. Orang-orang yang mempunyai wewenang untuk melonggarkan dan mengikat. Istilah ini dirumuskan oleh ulama fikih untuk sebutan bagi orang-orang yang berhak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati nurani rakyat.
3. Orang-orang yang mampu menemukan penyelesaian terhadap masalah-masalah yang muncul dengan memakai metode ijtihad. Orang yang berpengalaman dalam urusan-urusan rakyat, yang melaksanakan kepemimpinan sebagai kepala keluarga, suku, atau golongan.
4. *Ahlul Ḥalli Wa al-‘Aqdi* adalah para ulama, para kepala, para pemuka masyarakat sebagai unsur-unsur masyarakat yang berusaha mewujudkan kemaslahatan rakyat.
5. Kumpulan orang dari berbagai profesi dan keahlian yang ada dalam masyarakat, yaitu para amir, hakim, ulama, militer, penguasa dan pemimpin yang dijadikan rujukan oleh umat dalam masalah kebutuhan dan kemaslahatan publik. Lihat: Ahmad Abdul Mujib, *Implementasi Konsep Ahlul Ḥalli Wa al-‘Aqdi al-Mawardi dalam Proses Pemilihan Pimpinan KPK* oleh DPR, Skripsi, Semarang: UIN Walisongo, 2015, hlm. 5.

¹⁰ Pada dasarnya, al-Mawardi tidak memberikan definisi secara jelas tentang istilah *ahlul ḥalli wal aqdi*, justru al-Mawardi menyebut suatu perkumpulan orang-orang yang melakukan musyawarah (yang dalam hal ini urusan negara) dengan istilah *ahlul ikhtiyar*. Namun para fuqaha yang menyebutnya dengan istilah *ahlul ḥalli wal aqdi* yang dinilai sebagai sebuah lembaga atau institusi meskipun al-Mawardi tidak menjelaskannya secara eksplisit bahwa *ahlul ikhtiyar* itu harus berbentuk lembaga maupun institusi. Al-Mawardi menghendaki bahwa bentuk *ahlul ikhtiyar* ini disesuaikan dengan kesepakatan umat serta sesuai dengan situasi dan perkembangan zaman. Lihat: M. Dhiauddin Rais, *Teori Politik Islam ...*: 176-177.

rakyat yang mewakili rakyat dalam menyampaikan aspirasi dan kehendak rakyat.

Dengan melihat kedudukannya yang amat penting, Jubair Situmorang dalam bukunya *Politik Ketatanegaraan dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)* menyatakan bahwa al-Mawardi telah memberikan tiga syarat berkenaan dengan (*ahlul halli wal aqdi*), yaitu:

1. Keadilan yang integral, yaitu istiqamah, integritas (amanah), dan sifat wara' atau mempunyai ketakwaan dan akhlak mulia.
2. Memiliki pengetahuan yang dengan ilmunya itu ia mengetahui siapa yang berhak menjadi pemimpin dengan syarat yang muktabar pada diri Imam tersebut.
3. Memiliki pendapat (*ra'yu*) dan hikmah yang dengan keduanya dapat memilih siapa yang paling baik untuk menjadi Imam serta paling kuat dan pandai mengurus kemaslahatan umum.¹¹

Pernyataan al-Mawardi senada dengan yang disebutkan oleh Imam an-Nawawi yang menyebut istilah *ahlul halli wal aqdi* dalam bukunya *al-Minhaj* bahwa mereka adalah para ulama, para pemimpin, dan pemuka-pemuka rakyat yang mudah dikumpulkan. Maksudnya adalah para pemimpin dan pemuka umat yang paling menonjol dan yang dapat mewakili kepentingan umat. Berbeda dengan pendapat al-Mawardi dan an-Nawawi, Imam al-Baghdadi menyebut *ahlul ikhtiyar* sebagai *ahlul ijtihad*. Al-Baghdadi menyatakan bahwa umat dalam menentukan kekhalifahan dilakukan dengan dua cara,

¹¹ Ahmad Abdul Mujib, *Implementasi Konsep Ahlul Halli Wa al-'Aqdi al-Mawardi dalam Proses Pemilihan Pimpinan KPK oleh DPR ...*: 35.

yaitu: dengan ijtihad yang dilakukan oleh *ahlul ijtihad* dan dengan pemilihan langsung terhadap orang-orang yang memenuhi persyaratan.¹² Tampaknya al-Baghdadi lebih demokratis dalam hal pemilihan pemimpin karena melibatkan partisipasi umat secara langsung dalam proses pemilihannya. Meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa makna demokratis tidak sepenuhnya melibatkan partisipasi umat atau rakyat secara langsung, tetapi dapat dilakukan melalui perwakilan yang juga atas kehendak rakyat. Dalam tradisi Islam, pemimpin dipilih oleh para tokoh dan ulama (pakar Islam) yang berhimpun dalam “*ahlul halli wal aqdi*”, atau yang populer di abad modern sekarang disebut “Parlemen”.¹³

Parlemen dalam konteks ke Indonesiaan disebut juga dengan lembaga perwakilan rakyat atau lembaga legislatif. Lembaga legislatif di Indonesia dibagi menjadi tiga lembaga besar, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)¹⁴, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)¹⁵ dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).¹⁶

MPR sendiri menurut Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 merupakan lembaga negara yang anggotanya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD yang

¹² M. Dhiauddin Rais, *Teori Politik Islam ...*: 178.

¹³ Muhammad Imran, “Sistem Syuro’ dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Islam”, *Jurnal IUS: Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol.III, no 7 (2015), hlm. 134.

¹⁴ Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga perwakilan rakyat yang anggotanya terdiri dari anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Konsep ini sesuai dengan konsep demokrasi perwakilan (*representation by election*). Lihat: Pasal 2 ayat 1 UUD 1945.

¹⁵ Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga perwakilan rakyat yang memegang kekuasaan membentuk UU atau disebut juga dengan kekuasaan legislatif. Lihat: Pasal 20 ayat 1 UUD 1945.

¹⁶ Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat di tingkat daerah yang berhak untuk mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran daerah serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Lihat: Pasal 22D ayat 1 UUD 1945.

dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu. MPR adalah lembaga perpanjangan fungsi (*extention*) parlemen atau lembaga parlemen ketiga meskipun tugasnya tidak bersifat rutin, dan kepemimpinannya dapat dirangkap oleh pimpinan DPR dan DPD. MPR tetap disebut sebagai lembaga utama, karena MPR yang berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar dan kewenangan penting lainnya.¹⁷

Dari penjelasan di atas nampak bahwa *ahlul ḥalli wal aqdi* dalam konsep perwakilan Islam, memiliki kemiripan dengan MPR dalam konsep perwakilan ketatanegaraan Indonesia. Kemiripan konsep *ahlul ḥalli wal aqdi* dan MPR dapat terlihat dari wewenang yang dimiliki oleh MPR yang sangat tinggi seperti halnya *ahlul ḥalli wal aqdi*, meskipun pasca amandemen UUD 1945 yang ke-3 MPR diposisikan sejajar dengan lembaga tinggi lainnya. Wewenang MPR ini terdapat dalam Pasal 3 dan Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, yaitu:

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
2. Melantik Presiden dan Wakil Presiden;
3. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.
4. Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden;
5. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari dua pasangan calon Presiden dan

¹⁷ Annie Londa, dkk, *Kajian Kelembagaan Sekretariat Komisi Informasi* (Jakarta: Komisi Informasi Pusat RI Graha PPI, 2015), hlm. 18.

calon Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.¹⁸

Dilihat dari kewenangan yang dimiliki oleh MPR, maka dapat terlihat bahwa kewenangan tersebut sama sekali tidak tercakup dan terkait dengan kewenangan DPR ataupun DPD, melainkan MPR sebagai lembaga tersendiri. Oleh karena itu, Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa keberadaan lembaga MPR itu merupakan institusi ketiga dalam struktur parlemen Indonesia, sehingga disebut sebagai sistem tiga kamar (*tricameralisme*).¹⁹

Sebagai kamar ketiga, sifat pekerjaan MPR sendiri bersifat *ad hoc* (sementara). Sebagai *main organ* MPR dapat dikatakan ada, apabila fungsinya sedang bekerja (*in action*). Hal ini dapat dilihat dari kewenangan yang dimiliki oleh MPR pada ketentuan Pasal 3 UUD 1945. Dari keempat kewenangan MPR, tidak satupun yang bersifat tetap. Terkait dengan perubahan dan penetapan Undang-Undang Dasar 1945, tidak bisa dilakukan sewaktu-waktu. Setelah perubahan 4 (empat) kali berturut-turut pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002, belum ada lagi perubahan yang dilakukan atas UUD 1945 dan hal itu sulit untuk diprediksi. Demikian halnya dengan agenda pemberhentian

¹⁸ Sistem ketatanegaraan Indonesia yang tadinya menganut sistem vertikal hierarkis dengan prinsip supremasi MPR berubah menjadi sistem yang horizontal-fungsional dengan prinsip *check and balances* antar lembaga negara. Jadi MPR tidak lagi menetapkan garis-garis haluan negara baik berupa GBHN yang merupakan *grand design* penyelenggaraan pemerintahan Indonesia, maupun berupa peraturan perundang-undangan, serta tidak lagi memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Lihat: Sekretaris Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat* (Jakarta: Sekretariat MPR RI, 2004), hlm. 74-75.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Lembaga Perwakilan dan Permusyawaratan Rakyat Tingkat Pusat*, Makalah, t. t, hlm. 5.

maupun pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk mengisi lowongan jabatan. Kedua hal tersebut tidak bisa untuk diperkirakan terjadinya. Sejarah mencatat bahwa di Amerika Serikat, baru tercatat 3 (tiga) kasus yang terkait dengan “*impeachment*” terhadap Presiden. Ketiga kasus itu masing-masing melibatkan Presiden Lindon Johnson, Presiden Nixon, dan Presiden Bill Clinton. Satu-satunya kewenangan MPR yang bersifat rutin dan dapat direncanakan adalah kegiatan persidangan untuk pelantikan Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan setiap lima tahunan²⁰

Secara fungsional, MPR merupakan lembaga yang pekerjaannya tidak bersifat rutin. Secara tekstual MPR memang salah satu lembaga yang diamanatkan oleh konstitusi, namun fakta hukumnya MPR sendiri dapat dikatakan sebagai lembaga *actual existence*. Artinya MPR dianggap ada dan nyata hanya ketika kewenangan atau *functie*‘nya dilaksanakan.²¹ Hal ini yang mendukung kaum konservatif untuk mendukung gagasan bikameralisme yang bermakna menghilangkan MPR sebagai lembaga permusyawaratan rakyat. Padahal lembaga MPR sebagai lembaga perwakilan merupakan manifestasi dari sila ke-4 Pancasila yang berbunyi “*Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan / perwakilan.*”

MPR sebelum perubahan UUD 1945 merupakan representasi seluruh rakyat Indonesia. Dalam pengisian jabatannya pun mengandalkan pilar-pilar perwakilan yaitu perwakilan politik (*politic representation*), utusan daerah (*regional representation*), utusan golongan/perwakilan fungsional (*functional*

²⁰ Muhamad Rakhmat, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara* (Bandung: Logos, 2014), hlm. 200.

²¹ Muhamad Rakhmat, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara ...*: 197.

representation), dan ABRI. Namun pasca amandemen, MPR hanya bertumpu pada dua pilar perwakilan yaitu perwakilan politik melalui DPR, dan perwakilan daerah melalui DPD sebagaimana dalam rumusan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: “MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-undang.”²²

Pergeseran kedudukan MPR pasca amandemen UUD 1945 ke-3 pada tahun 2001, terdapat dalam Pasal 3 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) yang berbunyi: “MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara”.²³ Penurunan kedudukan dan pengurangan kewenangan MPR tersebut dinilai sebagai upaya yang positif bagi sistem ketatanegaraan dan sistem demokrasi Indonesia. Dengan kedudukan MPR yang sejajar dengan kedudukan lembaga-lembaga negara lainnya maka terwujud prinsip *check and balances* antar cabang kekuasaan negara sehingga dapat diminimalisir penyalahgunaan wewenang, pelanggaran konstitusi, dan sikap/kebijakan represif dan otoritarianisme sebuah lembaga negara.²⁴

Akan tetapi sebagai lembaga tinggi negara yang posisinya sejajar dengan lembaga negara yang lain, nyatanya wewenang yang dimiliki oleh

²² Yusdar, “Format Kelembagaan dan Pola Hubungan MPR dengan DPR dan DPD Pasca Amandemen UUD Tahun 1945”, *Jurisprudentie*, Vol. III, no 2 (Desember 2016), hlm. 163.

²³ Muhamad Rakhmat, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara ...*: 193.

²⁴ Ah. Mujib Rohmat, “Kedudukan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Era Reformasi”, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. III, no 2 (Mei-Agustus 2016), hlm. 181.

MPR sangat tinggi. Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan Pasal 3 maupun Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3). Dalam ketentuan Pasal 3 UUD 1945 jelas menyebutkan bahwa wewenang untuk mengubah UUD 1945 sebagai konstitusi dan landasan filosofis bangsa Indonesia bisa dilakukan oleh MPR. Hal inilah yang menjadikan kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi kabur. Jika ditelisik lebih jauh, tampaknya konstitusi negara Indonesia yaitu UUD 1945 secara implisit ingin menyebutkan bahwa MPR masih menjadi lembaga tertinggi negara. Pemerintah nampaknya tidak ingin menyebut secara eksplisit bahwa MPR sebagai lembaga tertinggi negara karena adanya alasan yang oleh Mahfud MD sebagai pakar Hukum Tata Negara disebut sebagai trauma historis. Hal tersebut didasarkan oleh kenyataan bahwa masa Orde Baru ketika MPR menjadi lembaga tertinggi negara telah terjadi penyelewengan dalam pemerintahan.

Kekaburan posisi yang dimiliki MPR dan pengurangan wewenang MPR pasca amandemen ini berpengaruh terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan khususnya sistem politik yang berjalan di Indonesia. Sistem politik Indonesia diartikan sebagai kumpulan kegiatan di dalam negara Indonesia yang berkaitan dengan kepentingan umum termasuk penentuan tujuan, upaya mewujudkan tujuan, pengambilan keputusan, seleksi dan penyusunan skala prioritasnya.²⁵ Sistem politik Indonesia yang dahulu diwujudkan dalam sebuah haluan negara atau yang dikenal dengan GBHN yang dibuat oleh MPR untuk mengarahkan dan menuntun proses

²⁵ Sahya Anggara, *Sistem Politik Indonesia* (Bandung: Pustaka Setia, 2013), hlm. 23.

penyelenggaraan negara, kini tidak lagi dilaksanakan. Padahal Yudi Latif sebagai pakar Hukum Tata Negara menyebut bahwa haluan negara sangat diperlukan dalam tata kelola Indonesia di samping berpedoman pada Pancasila dan Konstitusi.²⁶ Keberadaan GBHN merupakan paket integral dari konsep negara yang dikehendaki Pancasila dan UUD 1945.

Selain itu, Ketua Umum Ikatan Cendekiawan Muslim se-Indonesia (ICMI) yang kini dijabat oleh Jimly Asshiddiqie juga mendukung adanya GBHN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Ia menyatakan bahwa dengan adanya GBHN maka arah pembangunan bangsa akan lebih fokus sehingga diharapkan Indonesia tidak hanya memperhitungkan aspek kuantitas tetapi juga kualitasnya. Jimly juga mengungkapkan bahwa GBHN ini merupakan rencana jangka panjang untuk negara.²⁷ Konsep negara ini menekankan pada permusyawaratan, kebijakan politik dasar tidak diserahkan kepada Presiden sebagai kekuatan yang dominan, tetapi dirumuskan bersama melalui majelis yang mewakili seluruh elemen kekuatan rakyat yang tidak lain adalah MPR.

Dengan melihat pentingnya peran MPR sebagai lembaga tertinggi negara, maka perlu diadakan penataan ulang atau rekonstruksi terkait dengan

²⁶ Pancasila mengandung prinsip-prinsip filosofis yang nilai-nilainya bersifat abstrak, sedangkan Konstitusi mengandung prinsip-prinsip normative yang kebanyakan pasalnya mengandung norma-norma besar yang tidak memberikan arahan pada proses pelemagaannya. Maka diperlukan Haluan Negara yang mengandung prinsip-prinsip direktif. Maksudnya adalah dijadikan suatu kaidah penuntun (*guiding principles*) yang berisi arahan dasar (*directive principles*) untuk mengimplementasikan nilai-nilai Pancasila dan Konstitusi itu ke dalam pranata publik, yang dapat memandu para penyelenggara negara dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan pembangunan secara terpimpin, terencana, dan terpadu. Sebagai prinsip direktif, Haluan Negara itu juga harus menjadi pedoman dalam pembuatan perundang-undangan. Lihat: Harry Setya Nugraha, "Urgensi Garis Besar Haluan Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal VeJ*, Vol. V, no 1 (Juni 2019), hlm. 209.

²⁷ Nawir Arsyad Akbar, "Hamdan: Fungsi dan Mekanisme GBHN Harus Dipertimbangkan", <https://nasional.republika.co.id.>, diakses 12 Mei 2020.

kedudukan MPR untuk menjadi lembaga tertinggi negara di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam tradisi Islam, hal ini mengarah kepada upaya rekonstruksi *ahlul ḥalli wal aqdi* yang merupakan gerak kontekstualisasi fikih siyasah dalam ketatanegaraan Indonesia.

Berdasarkan penjelasan di atas maka peneliti tertarik untuk meneliti tentang **REKONSTRUKSI AHLUL ḤALLI WAL AQDI DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA (RELEVANSI KEDUDUKAN MPR PASCA AMANDEMEN UUD 1945)**

B. Definisi Operasional

Untuk membatasi pengertian dalam penelitian ini agar tidak terjadi keluasan makna, maka penulis akan menegaskan istilah yang digunakan, diantaranya:

a. Rekonstruksi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia yang dimaksud rekonstruksi adalah pengembalian seperti semula, atau penyusunan (penggambaran) kembali. Dalam hal ini penulis menspesifikasi ke dalam suatu penataan ulang sebuah sistem ketatanegaraan khususnya berkaitan dengan kelembagaan negara.

b. *Ahlul Ḥalli Wal Aqdi*

Ahlul ḥalli wal aqdi adalah kumpulan dari orang-orang yang mempunyai integritas dan kemampuan yang baik yang berkumpul dan bertindak sebagai wakil umat (rakyat) untuk menyuarakan kehendak umat

(rakyat). *Ahlul halli wal aqdi* disebut juga sebagai lembaga perwakilan yang menyelesaikan masalah-masalah yang muncul demi kemaslahatan umat. Namun, dalam hal ini penulis menspesifikasi ke dalam urusan pemerintahan (negara).

c. Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Sistem ketatanegaraan Indonesia diartikan sebagai kumpulan kegiatan di dalam negara Indonesia yang berkaitan dengan kepentingan umum termasuk penentuan tujuan, upaya untuk mewujudkan tujuan, pengambilan keputusan, dan sebagainya. Namun, dalam hal ini penulis menspesifikasi cakupan sistem ketatanegaraan Indonesia ke dalam sistem politik ketatanegaraan Indonesia.

d. Relevansi

Relevansi adalah hubungan keterkaitan dan kecocokan antara suatu keadaan dengan suatu kebutuhan masyarakat yang disebabkan adanya suatu perubahan dan disesuaikan dengan perkembangan zaman.

e. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah salah satu dari lembaga perwakilan di Indonesia bersama DPR dan DPD yang telah mengalami perubahan kedudukan sebelum amandemen dan sesudah amandemen UUD 1945.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka secara metodologis dapat ditarik rumusan masalah oleh penulis yang merupakan landasan pemikiran dalam kajian ini sebagaimana berikut:

1. Bagaimana konstruksi *ahlul ḥalli wal aqdi* dalam tradisi Islam?
2. Bagaimana konstruksi MPR di Indonesia sebelum dan sesudah amendemen UUD 1945?
3. Bagaimana rekonstruksi *ahlul ḥalli wal aqdi* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia kaitannya dengan relevansi kedudukan MPR pasca amendemen UUD 1945?
4. Bagaimana implikasi rekonstruksi *ahlul ḥalli wal aqdi* di Indonesia berkaitan dengan relevansi kedudukan MPR pasca amendemen UUD 1945 terhadap sistem politik ketatanegaraan Indonesia?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada rumusan masalah dalam penelitian, adapun tujuan penelitian yang dimaksudkan oleh peneliti, antara lain:

1. Untuk mengetahui konstruksi *ahlul ḥalli wal aqdi* dalam tradisi Islam.
2. Untuk mengetahui konstruksi MPR di Indonesia sebelum dan sesudah amendemen UUD 1945.
3. Untuk mengetahui rekonstruksi *ahlul ḥalli wal aqdi* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia kaitannya dengan relevansi kedudukan MPR pasca amendemen UUD 1945.

4. Untuk mengetahui implikasi rekonstruksi *ahlul ḥalli wal aqdi* di Indonesia berkaitan dengan relevansi kedudukan MPR pasca amandemen UUD 1945 terhadap sistem politik ketatanegaraan Indonesia.

E. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Untuk mengetahui relevansi kedudukan MPR pasca amandemen UUD 1945 dan mengetahui konsep dasar MPR sebagai lembaga perwakilan di Indonesia dengan konsep *ahlul ḥalli wal aqdi* dalam tradisi masyarakat Islam serta hubungan keduanya.

2. Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini dapat memberikan pengetahuan tentang relevansi kedudukan MPR pasca amandemen UUD 1945 serta hubungan antara MPR sebagai lembaga legislatif sekaligus lembaga perwakilan rakyat dalam konsep negara hukum Indonesia dengan *ahlul ḥalli wal aqdi* yang merupakan lembaga perwakilan dalam tradisi masyarakat Islam.
- b. Penelitian ini dapat memberikan kontribusi sekaligus bahan referensi kepada akademisi, peneliti, mahasiswa, dan pembaca secara umum tentang latar belakang rekonstruksi *ahlul ḥalli wal aqdi* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia kaitannya dengan relevansi kedudukan MPR pasca amandemen UUD 1945.

- c. Penelitian ini juga dapat memberikan kontribusi dan pengetahuan kepada siapa saja tentang rekonstruksi *ahlul ḥalli wal aqdi* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia kaitannya dengan relevansi kedudukan MPR pasca amandemen UUD 1945.

F. Telaah Pustaka

Berdasarkan telaah pustaka yang dilakukan oleh penulis, sudah ada beberapa karya tulis berupa skripsi, tesis, disertasi, artikel, jurnal, dan semacamnya yang membahas mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan *ahlul ḥalli wal aqdi*. Namun sejauh ini belum ada karya tulis yang membahas mengenai rekonstruksi *ahlul ḥalli wal aqdi* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berkaitan dengan relevansi kedudukan MPR pasca amandemen UUD 1945. Berdasarkan pengamatan dan penelusuran kepustakaan yang dilakukan penulis, terdapat beberapa teori sebagai *turning point* dan penelitian terdahulu yang memiliki korelasi dengan penelitian yang penulis lakukan.

1. Teori Pendukung Penelitian

Dalam kajian teoritis, penulis mengkaji terkait dengan kedudukan MPR dalam ketatanegaraan Indonesia yang dikorelasikan dengan konsep keterwakilan dalam Islam melalui lembaga *ahlul ḥalli wal aqdi*. Konsep keterwakilan baik dalam ketatanegaraan Indonesia maupun dalam konteks Islam, penulis lebih mendalami teori terkait kelembagaan negara terutama lembaga perwakilan rakyat.

2. Hasil Penelitian Terdahulu

- a. Tesis yang berjudul *Implementasi Konsep Musyawarah (Syura) dalam Demokrasi Pancasila yang Diterapkan MPR-RI Perspektif Fiqih Siyasah* yang ditulis oleh Azmi dengan program studi Hukum Tata Negara, Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya.²⁸ Dalam tesis ini membahas tentang musyawarah (syura) dalam Islam yang dilakukan oleh majelis musyawarah atau yang disebut *ahlul ḥalli wal aqdi*. Di Indonesia yang menerapkan demokrasi juga memiliki legislatif yang disebut dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Namun dalam hal ini secara substansial musyawarah (syura) dalam tradisi Islam tidaklah sama dengan konsep demokrasi meskipun keberadaan *ahlul ḥalli wal aqdi* dan MPR dapat disejajarkan dalam konteks mengatur UUD 1945.
- b. Skripsi yang berjudul *Kewenangan Ahlul Ḥalli Wal Aqdi dalam Perspektif al-Mawardi dan Ibnu Taimiyah (Kajian Terhadap Kewenangan DPR-RI dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)* karya Akmal Firdaus dengan program studi Perbandingan Mazhab, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Darussalam Banda Aceh.²⁹ Skripsi ini membahas mengenai

²⁸ Azmi, *Implementasi Konsep Musyawarah (Syura) dalam Demokrasi Pancasila yang Diterapkan MPR-RI Perspektif Fiqih Siyasah*, Tesis, Surabaya: UIN Sunan Ampel, 2018.

²⁹ Akmal Firdaus, *Kewenangan Ahlul Ḥalli Wal Aqdi dalam Perspektif al-Mawardi dan Ibnu Taimiyah (Kajian Terhadap Kewenangan DPR-RI dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun*

kewenangan yang dimiliki oleh *ahlul ḥalli wal aqdi* dalam perspektif Ibnu Taimiah dan al-Mawardi yang dikorelasikan dengan lembaga perwakilan rakyat yang berpusat pada DPRD RI dalam ketatanegaraan Indonesia.

- c. Skripsi yang ditulis oleh Mazdan Maftukha Assyayuti dengan program studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta yang berjudul *Perbandingan Konsepsi Ahlul Ḥalli Wal Aqdi dalam Teori Kenegaraan Islam dan Konsepsi Lembaga Perwakilan dalam Teori Kenegaraan Modern*.³⁰ Fokus penelitian ini adalah membandingkan konsep *ahlul ḥalli wal aqdi* sebagai lembaga perwakilan dalam Islam dengan MPR sebagai lembaga perwakilan dalam pemerintahan modern Indonesia. Secara substansial MPR bisa disejajarkan dengan *ahlul ḥalli wal aqdi* dalam konsep perwakilan sebelum amandemen UUD 1945.

Dari semua penjelasan di atas, maka penulis menyimpulkan bahwa semua karya ilmiah tersebut membahas tentang komparasi atau perbandingan antara *ahlul ḥalli wal aqdi* dan MPR dalam ranah konsep perwakilan dan konsep musyawarah di antara kedua lembaga perwakilan tersebut serta kewenangannya dalam sistem pemerintahan Islam maupun sistem pemerintahan Indonesia. Oleh karena itu belum ada yang

2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), Skripsi, Aceh: UIN Ar-Raniry Darussalam, 2017.

³⁰Mazdan Maftukha Assyayuti, *Perbandingan Konsepsi Ahlul Ḥalli Wal Aqdi dalam Teori Kenegaraan Islam dan Konsepsi Lembaga Perwakilan dalam Teori Kenegaraan Modern*, Skripsi, Yogyakarta: UII Yogyakarta, 2018.

membahas tentang rekonstruksi *ahlul halli wal aqdi* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia kaitannya dengan relevansi kedudukan MPR pasca amandemen UUD 1945.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk jenis penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu penelitian yang dilakukan dengan mengumpulkan data dan informasi dengan bantuan material-material yang terdapat di ruang perpustakaan.³¹

Sesuai dengan jenisnya, model penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif yaitu penelitian yang memusatkan perhatian pada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan dari satuan-satuan gejala yang ada dalam kehidupan manusia.³²

2. Sumber Data

a. Data Primer

Sumber data primer adalah sumber data yang diperoleh dari sumber asli dan langsung memberikan informasi kepada penulis.³³

Data primer yang digunakan dalam penelitian ini berupa:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³¹ Aji Damanuri, *Metodologi Penelitian Mu'amalah* (Yogyakarta: STAIN Po PRESS, 2010), hlm. 7.

³² Aji Damanuri, *Metodologi Penelitian Mu'amalah ...*: 9.

³³ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 30.

- 2) Undang-Undang No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.
- 3) Buku berjudul *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 "Sistem Perwakilan Di Indonesia dan Masa Depan MPR RI"* karya Abdy Yuhana.
- 4) Kitab *al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah Wal Wilāyatud Dīniyyah* karangan al-Mawardi

b. Data sekunder

Sumber data sekunder adalah sumber data yang mendukung data-data primer dalam melakukan penelitian ini berupa buku-buku, artikel, jurnal, surat kabar maupun karya ilmiah lain yang berkaitan dengan penelitian ini. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini berupa:

- 1) Buku *Teori Politik Islam* karya M. Dhiauddin Rais
- 2) Jurnal akademik mengenai kedudukan maupun konsep perwakilan pada MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia;
- 3) Jurnal akademik mengenai kedudukan serta konsep perwakilan pada *ahlul ḥalli wal aqdi* dalam tata pemerintahan Islam;
- 4) Jurnal ilmiah mengenai sistem politik ketatanegaraan Indonesia
- 5) Buku-buku, artikel ilmiah maupun jurnal akademik yang berhubungan dengan penelitian ini.

3. Metode Pengumpulan Data

Penulis menggunakan teknik pengumpulan data dengan metode dokumentasi. Metode dokumentasi merupakan suatu proses dalam mengumpulkan data melalui penelusuran dan penelitian kepustakaan. Metode ini dilakukan dengan cara mencari data mengenai objek penelitian, melihat atau mencatat laporan yang sudah tersedia, menganalisis dan mempelajari data-data dalam bentuk dokumen baik berupa karya ilmiah, buku, makalah, surat kabar, majalah, atau jurnal serta laporan-laporan³⁴ yang berkaitan dengan penelitian ini.

Dalam perkembangannya, literasi juga dapat dilakukan dengan memanfaatkan kemajuan teknologi melalui internet menggunakan *cyber library*, yaitu perpustakaan dalam dunia virtual. Hal tersebut juga dapat dijumpai pada laman maupun web resmi repository perpustakaan online.³⁵

4. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini berupa pendekatan secara *normative-filosofis-sosiologis*, yaitu pendekatan yang dilakukan dengan melakukan analisis dan menguraikannya secara komprehensif terhadap norma hukum maupun filosofi hukum yang terdapat pada peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan maupun norma-norma yang berlaku di masyarakat atau kebiasaan yang berlaku di masyarakat.³⁶

³⁴ Suharsimi Arikunto, *Managemen Penelitian* (Jakarta: Rineka Cipta, 2005), hlm. 144.

³⁵ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia Publishing, 2006), hlm. 323.

³⁶ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif ...*: 295.

Dalam konteks penelitian ini, pendekatan normatif digunakan untuk meneliti konstruksi *ahlul ḥalli wal aqdi* dan meneliti konstruksi MPR di Indonesia. Sedangkan pendekatan filosofis, digunakan pada permasalahan dasar pembentukan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Adapun pendekatan sosiologis, penulis gunakan dalam memandang rekonstruksi *ahlul ḥalli wal aqdi* di Indonesia.

5. Analisis Data

Langkah selanjutnya mengolah data dengan cara melakukan analisis terhadap data tersebut untuk diambil kesimpulan. Analisis merupakan cara penggambaran dan pengaitan tindakan/interaksi untuk membentuk suatu urutan atau rangkaian.³⁷ Sedangkan data adalah unsur atau komponen utama dalam melaksanakan riset (penelitian).³⁸

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis analisis isi (*Content Analysis*). *Content Analysis* diartikan sebagai analisis kajian isi, yaitu teknik untuk menarik kesimpulan melalui usaha menemukan makna dari data yang dilakukan secara obyektif dan sistematis.³⁹

H. Sistematika Pembahasan

Untuk mempermudah dalam menyusun dan memahami penelitian secara sistematis, maka penulis menyusun kerangka penulisan dalam

³⁷ Anselm Strauss dan Juliet Corbin, *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif Tata Langkah dan Teknik-teknik Teoritisasi Data* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 158.

³⁸ Rosady Ruslan, *Metode Penelitian Public Relations dan Komunikasi* (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2004), hlm. 26.

³⁹ Sujono dan Abdurrahman, *Metode Penelitian dan Penerapan* (Jakarta: Rineka Cipta, 1998), hlm. 13.

penelitian ini dalam lima (5) bab dengan beberapa sub bab. Adapun sistematika pembahasannya sebagai berikut:

Bab I berisi pendahuluan yang merupakan pengantar bagi pembaca agar memiliki gambaran terhadap kelanjutan penelitian ini. Bab ini terdiri dari 8 (delapan) pembahasan. *Pertama*, latar belakang masalah yang berisi masalah dan alasan adanya penelitian. *Kedua*, definisi operasional yang merupakan penegasan terhadap istilah yang akan digunakan di dalam penelitian ini agar pembahasannya tidak meluas dan lebih fokus. *Ketiga*, rumusan masalah yang merupakan penegasan dari latar belakang masalah dan merupakan penegasan fokus penelitian. *Keempat*, tujuan penelitian, yakni maksud dari penelitian ini dilaksanakan. *Kelima*, manfaat penelitian, yaitu kontribusi apa yang dapat diberikan dengan adanya penelitian ini. *Keenam*, telaah pustaka yang berisi tentang penelusuran teori dan literatur yang telah ada sebelumnya yang berkaitan dengan objek penelitian. *Ketujuh*, metode penelitian, merupakan langkah-langkah yang ditempuh dalam mengumpulkan data-data yang berkaitan dengan tema dalam menganalisis data. *Kedelapan*, sistematika pembahasan, adalah akhir dari bab pertama yang bertujuan memberikan gambaran secara sistematis tentang penelitian ini.

Bab II menjelaskan mengenai gambaran umum konsep *ahlul ḥalli wal aqdi* dalam sistem pemerintahan Islam dan MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) dalam sistem pemerintahan Indonesia. Gambaran umum mengenai kedua lembaga ini meliputi: 1) pengertian *ahlul ḥalli wal aqdi* dalam tradisi Islam dan pengertian MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. 2) sejarah

ahlul ḥalli wal aqdi dari masa Nabi Muhammad SAW, masa Khulafaur Rasyidin, masa Dinasti Umayyah, masa Dinasti Abbasiyah, dan masa Dinasti Turki Utsmani. Sedangkan sejarah MPR dimulai pada masa pra kemerdekaan hingga pasca kemerdekaan Indonesia, masa Orde Baru, dan masa reformasi hingga sekarang. 3) fungsi, tugas dan wewenang *ahlul ḥalli wal aqdi* sebagai lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan Islam dan fungsi, tugas, serta wewenang MPR sebagai lembaga yang berada di ranah legislatif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. 4) kedudukan *ahlul ḥalli wal aqdi* di dalam struktur pemerintahan Islam dan kedudukan MPR dalam struktur pemerintahan Indonesia. Pada sub bab ini akan dibagi menjadi enam sub-sub bab, yaitu: *pertama*, kedudukan MPR sebelum amandemen UUD 1945; *kedua*, kedudukan MPR pasca amandemen pertama tahun 1999; *ketiga*, kedudukan MPR pasca amandemen kedua tahun 2000; *keempat*, kedudukan MPR pasca amandemen ketiga tahun 2001; *kelima*, kedudukan MPR pasca amandemen keempat pada tahun 2002; *keenam*, kedudukan MPR pasca amandemen UUD 1945 dan 5) susunan keanggotaan di dalam kelembagaan *ahlul ḥalli wal aqdi* dan kelembagaan MPR.

Bab III, menjelaskan tentang kedudukan MPR terhadap sistem politik ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945. Bab ini terbagi dalam tiga sub bab pembahasan. *Pertama*, akan membahas hubungan MPR dengan unsur-unsur dalam suprastruktur politik Indonesia yang terdiri dari lembaga tinggi negara. Pada sub bab ini akan mengejawantahkan korelasi antara kedudukan MPR terhadap lembaga legislatif yang meliputi DPR dan DPD,

lembaga eksekutif yang meliputi lembaga Kepresidenan, lembaga yudikatif yang meliputi MA dan MK, kedudukan MPR terhadap KY serta kedudukan MPR terhadap BPK. *Kedua*, membahas hubungan MPR dengan unsur-unsur infrastruktur politik Indonesia, yaitu kedudukan MPR terhadap partai politik dan kedudukan MPR terhadap organisasi masyarakat. *Ketiga*, membahas relevansi kedudukan MPR pasca amandemen UUD 1945 yang menjelaskan tidak relevannya kedudukan MPR pasca amandemen UUD 1945 jika dilihat dari hubungannya dengan struktur politik ketatanegaraan Indonesia.

Bab IV berisi analisis terhadap rekonstruksi *ahlul ḥalli wal aqdi* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berkaitan dengan relevansi kedudukan MPR pasca amandemen UUD 1945. Bab ini berisi analisis mengenai pokok permasalahan yang akan dirinci dalam pembahasan yang meliputi konstruksi *ahlul ḥalli wal aqdi* dalam tradisi Islam, konstruksi MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, rekonstruksi *ahlul ḥalli wal aqdi* berkaitan dengan relevansi kedudukan MPR pasca amandemen UUD 1945, dan implikasi rekonstruksi *ahlul ḥalli wal aqdi* di Indonesia berkaitan dengan relevansi kedudukan MPR pasca amandemen UUD 1945 terhadap sistem politik ketatanegaraan Indonesia.

Bab V merupakan penutup dari penelitian ini yang terdiri dari simpulan, saran dan kritik. Suatu simpulan merupakan jawaban dari pokok permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini. Sedangkan saran dan kritik adalah yang diharapkan dari penelitian ini yaitu agar bermanfaat bagi penulis khususnya dan masyarakat luas pada umumnya.

BAB II

KONSEP *AHLUL ḤALLI WAL AQDI* DALAM TRADISI ISLAM DAN KONSEP MPR DALAM KETATANEGARAAN INDONESIA

A. Konsep *Ahlul Ḥalli Wal Aqdi* dalam Tradisi Islam

1. Pengertian *Ahlul Ḥalli Wal Aqdi*

Ahlul ḥalli wal aqdi terdiri dari kata *Ahlun*, *Ḥalla*, dan *Aqdun*.

Dalam Kamus Kontemporer Arab – Indonesia karangan Attabik Ali dan Zuhdi Muhdlor (1999), *ahlun* berarti keluarga atau ahli, sedangkan *ḥalla* berarti pemecahan atau penguraian, dan *aqdun* berarti kesepakatan, perjanjian atau kontak. *Ahlul ḥalli wal aqdi* dapat diartikan sebagai perkumpulan orang dengan keahlian tertentu yang bertugas untuk menguraikan atau memecahkan masalah dengan melakukan kesepakatan¹ terhadap yang bermasalah.

Secara harfiah, *ahlul ḥalli wal aqdi* berarti orang yang mempunyai wewenang untuk melonggarkan dan mengikat. Para ulama fikih mendefinisikannya sebagai orang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dan menentukan sesuatu atas nama rakyat. Para wakil (*ahlul ḥalli wal aqdi*) itu dipilih oleh rakyat untuk memilih pemimpin,

¹ Kesepakatan yang dimaksud adalah kesepakatan atau kontrak dalam hal politik yang dilakukan antara rakyat dengan khalifah atau pemimpin. Oleh karenanya, *ahlul ḥalli wal aqdi* ini disebut dengan lembaga perwakilan yang mempunyai kekuasaan yang diberikan rakyat. *Ahlul ḥalli wal aqdi* inilah yang melaksanakan kontrak dengan mekanisme yang oleh Abdul Aziz disebut dengan mekanisme *bai'at*. Lihat: Mazdan Maftukha Assyayuti, *Perbandingan Konsepsi Ahlul Ḥalli Wal Aqdi dalam Teori Kenegaraan Islam dan Konsepsi Lembaga Perwakilan dalam Teori Kenegaraan Modern*, Skripsi, Yogyakarta: UII Yogyakarta, 2018, hlm. 58-59.

mengawasinya dan memberhentikan jika pemimpin melakukan kekufuran yang nyata.²

Jubair Situmorang dalam bukunya *Politik Ketatanegaraan dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)* menyebutkan ada beberapa pengertian *ahlul ḥalli wal aqdi* diantaranya sebagai berikut:

- a. Sekelompok orang yang memilih imam atau kepala negara atau disebut pula dengan istilah *Ahlu al-Ijtihad* dan *Ahlu al-Ikhtiyar*.
- b. Orang-orang yang mempunyai wewenang untuk melonggarkan dan mengikat. Istilah ini dirumuskan oleh ulama fikih untuk sebutan bagi orang-orang yang berhak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati nurani rakyat.
- c. Orang-orang yang mampu menemukan penyelesaian terhadap masalah-masalah yang muncul dengan memakai metode ijtihad. Orang yang berpengalaman dalam urusan-urusan rakyat, yang melaksanakan kepemimpinan sebagai kepala keluarga, suku, atau golongan.
- d. *Ahlul ḥalli wal aqdi* adalah para ulama, para kepala, para pemuka masyarakat sebagai unsur-unsur masyarakat yang berusaha mewujudkan kemaslahatan rakyat.
- e. Kumpulan orang dari berbagai profesi dan keahlian yang ada dalam masyarakat, yaitu para amir, hakim, ulama, militer, penguasa dan

² Muhammad Imran, "Sistem Syuro' dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Islam", *Jurnal IUS: Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol.III, no 7 (2015), hlm. 134.

pemimpin yang dijadikan rujukan oleh umat dalam masalah kebutuhan dan kemaslahatan publik.³

Farid Abdul Khaliq menyebutkan bahwa kelompok *ahlul ḥalli wal aqdi* pada hakikatnya adalah “Dewan Perwakilan Rakyat” atau *ahlul Ikhtiyar* yang terdiri dari para ulama, para pemimpin suku dan pemuka masyarakat. Kelompok ini memiliki kewenangan untuk memilih atau melantik dan memberhentikan khalifah. Mawardi menyatakan apabila *ahlul ḥalli wal aqdi* berkumpul untuk memilih dan meneliti orang-orang yang berhak menjadi pemimpin sesuai kriteria, maka rakyat harus taat kepadanya dan membaikinya.⁴

Dalam terminologi politik, *ahlul ḥalli wal aqdi*⁵ adalah dewan perwakilan (lembaga legislatif) sebagai representasi dari seluruh masyarakat (rakyat) yang akan memilih kepala negara serta menampung dan melaksanakan aspirasi rakyat. Lebih luas lagi, *ahlul ḥalli wal aqdi* diartikan sebagai sekelompok orang yang berpengetahuan luas dalam soal Islam dan kenegaraan, beriman, dan selalu bertindak atas dasar ilmu Allah.⁶ Sebagai penampung aspirasi rakyat, *ahlul ḥalli wal aqdi* merupakan perumus dan penetap suatu kebijakan dalam pemerintahan

³ Ahmad Abdul Mujib, *Implementasi Konsep Ahlul Ḥalli Wa al-‘Aqdi al-Mawardi dalam Proses Pemilihan Pimpinan KPK oleh DPR*, Skripsi, Semarang: UIN Walisongo, 2015, hlm. 5.

⁴ Rahmawati, “Sistem Pemerintahan Islam Menurut al-Mawardi dan Aplikasinya di Indonesia”, *Diktum: Jurnal Syaria’ah dan Hukum*, Vol. XVI, no. 2 (Desember 2012), hlm. 227.

⁵ Berbeda dengan ulama fikih, al-Mawardi memberikan definisi terkait *ahlul ḥalli wal aqdi* sebagai kelompok orang yang dipilih oleh kepala negara dan memilih kepala negara untuk menggantikan kepala negara sebelumnya. Lihat: David Hanif, *Analisis Fikih Siyasah Tentang Khalifah dalam Kitab al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah*, Skripsi, Lampung: UIN Raden Intan Lampung, 2019, hlm. 66.

⁶ Asep Zaenal Ausop, “Demokrasi dan Musyawarah dalam Pandangan Darul Arqam, NII dan Hizbut Tahrir Indonesia”, *Jurnal Sositologi*, Edisi 17, tahun 8 (Agustus 2009), hlm. 605.

yang didasarkan pada prinsip musyawarah. Dalam pengertian lain juga dijelaskan bahwa *ahlul ḥalli wal aqdi* adalah tokoh yang berpengaruh yang mewakili dan menjadi panutan umat.⁷

Ibnu Taimiyah menyebut *ahlul ḥalli wal aqdi* sebagai lembaga yang bernama *Ahlu al-Syawkah*, yang berarti sebagai dewan pengontrol jalannya kebijakan seorang khalifah.⁸ Sebagai panutan yang mewakili umat atau rakyat dalam pemerintahan untuk menyuarakan aspirasinya, *ahlul ḥalli wal aqdi* mempunyai posisi yang amat penting dalam sistem pemerintahan Islam. Dengan tanggung jawab yang besar itu, bahkan syariat memberikan batasan yang sangat ketat dalam menentukan anggota *ahlul ḥalli wal aqdi*. Secara substansial, *ahlul ḥalli wal aqdi* merupakan penyambung lidah rakyat. Untuk itu syarat menjadi *ahlul ḥalli wal aqdi* bukan perkara yang mudah. Imam Mawardi memberikan syarat-syarat *ahlul ḥalli wal aqdi* sebagai berikut:

- a. Mempunyai *A'dalah*, yaitu karakter untuk selalu konsisten menjaga ketakwaan dan *murū'ah* (harga diri);

⁷*Ahlul ḥalli wal aqdi* pada hakikatnya adalah sebuah forum atau lembaga yang terdiri dari tokoh-tokoh pilihan umat yang diberi amanat untuk menampung dan menyalurkan aspirasi umat, khususnya terkait dengan pengangkatan maupun pemberhentian pemimpin suatu negara. Ibnu Taimiyah mengistilahkan *ahlul ḥalli wal aqdi* dengan istilah *Ahl al-Sawkah*, sedangkan al-Baghdadi menyebutnya sebagai *Ahl al-Ijtihad*, sementara Rasyid Rida menyebutnya dengan istilah *Ahl Ijma'* dan *Ahl al-Syura*. Lihat: M. Hasan Ubaidillah, *Konstruksi Sistem Ahlul Ḥalli Wal 'Aqdi Pada Pemilihan Rais 'Aam Nahdatul Ulama dalam Kajian Fikih Siyasah*, Disertasi, Surabaya: UIN Sunan Ampel Surabaya, 2018, hlm. 20.

⁸ Berbeda dengan kebanyakan ulama, Ibnu Taimiyah tidak sepekat dengan tugas *ahlul ḥalli wal aqdi* dalam memilih kepala negara. Hal tersebut didasarkan pada pengalamannya pada zaman Dinasti Umayyah dan Abbasiyyah di mana *ahlul ḥalli wal aqdi* hanya dijadikan alat penguasa. Lihat: Akmal Firdaus, *Kewenangan Ahlul Ḥalli Wal Aqdi dalam Perspektif al-Mawardi dan Ibnu Taimiyah (Kajian Terhadap Kewenangan DPR-RI dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)*, Skripsi, Aceh: UIN Ar-Raniry Darussalam, 2017, hlm. 6.

- b. Mempunyai ilmu yang bisa digunakan untuk mengetahui pribadi seseorang yang berhak menjadi imam;
- c. Mempunyai pendapat dan kebijaksanaan dalam mengatur pemerintahan dan memecahkan masalah-masalah sosial kewarganegaraan.⁹

Kekuasaan legislatif dalam teori Islam dipandang sebagai lembaga tertinggi dalam negara. Disamping diwajibkan memilih kepala negara, legislatif juga menempatkan undang-undang dan ketetapan yang dikeluarkan oleh lembaga legislatif ini akan dilandaskan secara efektif dan akan diperintahkan oleh lembaga eksekutif serta dipertahankan oleh lembaga yudikatif atau peradilan.

Djazuli dalam bukunya *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah* menerangkan bahwa yang dimaksud dengan *ahlul ḥalli wal aqdi* meliputi:

- a. *Ahlul ḥalli wal aqdi* adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan membaiai imam;
- b. *Ahlul ḥalli wal aqdi* mempunyai wewenang mengarahkan kehidupan masyarakat kepada maslahat;
- c. *Ahlul ḥalli wal aqdi* mempunyai wewenang membuat undang-undang yang mengikat kepada seluruh umat di dalam hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh al-Quran dan Sunnah;

⁹ Wahyu Abdul Jafar, "Imamah dalam Perspektif Kemaslahatan Rakyat", *Al-Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Vol. II, no. 1 (2017), hlm. 65.

- d. *Ahlul ḥalli wal aqdi* tempat konsultasi imam di dalam menentukan kebijakannya;
- e. *Ahlul ḥalli wal aqdi* mengawasi jalannya pemerintahan.¹⁰

Jadi yang dimaksud dengan *ahlul ḥalli wal aqdi* adalah orang-orang yang mempunyai kompetensi dalam bidangnya masing-masing yang dipilih oleh khalifah sendiri maupun dipilih langsung oleh rakyat, untuk mewakili rakyat dalam menyuarakan aspirasinya dalam bidang pemerintahan demi kemaslahatan rakyat. Selain sebagai penampung aspirasi rakyat, *ahlul ḥalli wal aqdi* juga merupakan penasihat khalifah yang memantau jalannya pemerintahan dengan memperhatikan dan menjaga marwah khalifah sebagai pemimpin. *Ahlul ḥalli wal aqdi* disebut juga dengan istilah *ahlul ikhtiyar*, *ahlu syura*, *ahlu 'rayi wa tadbir*.¹¹

2. Sejarah *Ahlul Ḥalli Wal Aqdi* dalam Tradisi Masyarakat Muslim

- a. Era Nabi Muhammad SAW

Dhiaudin Rais dalam karyanya *al-Nazāriyatu al-Siyāsatu al-Islāmiyah* yang diterjemahkan oleh Abdul Hayyie Kanttani dalam bukunya *Teori Politik Islam* telah menyatakan bahwa secara fungsional, dewan perwakilan umat atau yang disebut dengan *ahlul ḥalli wal aqdi* telah dipraktikkan oleh Nabi Muhammad ketika memimpin pemerintahan di Madinah. Karena sejatinya secara

¹⁰ Mazdan Maftukha Assyayuti, *Perbandingan Konsep Ahlul Halli Wal Aqdi dalam Teori Kenegaraan Islam dan Konsepsi Lembaga Perwakilan dalam Teori Kenegaraan Modern ...*: 60.

¹¹ Abdullah Ad-Dumaiji, *Imamah 'Uzhma: Konsep Kepemimpinan dalam Islam* (Jakarta: Ummul Qara, 2016), hlm 187.

filosofis pemerintahan yang dipimpin oleh Nabi Muhammad cenderung demokratis dengan diterapkannya sistem musyawarah.¹² Hal tersebut tercermin dari pemerintahan Nabi Muhammad yang dalam setiap pengambilan keputusan melibatkan persetujuan dan suara dari masing-masing suku di Madinah.

Ahlul ḥalli wal aqdi pada masa Nabi tidak secara eksplisit disebutkan sebagai sebuah lembaga, namun makna dari *ahlul ḥalli wal aqdi* yang melaksanakan musyawarah tergambar jelas dari berbagai peristiwa yang dialami Rasulullah SAW sendiri. *Ahlul ḥalli wal aqdi* terdiri dari para sahabat yang dimintai pendapat mengenai beberapa hal, baik dalam bidang pemerintahan maupun urusan kemasalahahtn umat. Hal tersebut sebagaimana yang diceritakan oleh Abdul Qadim Zallum dalam karyanya “*Nizāmul Hukmi fi Islām*” tentang peristiwa pada saat Perang Uhud. Rasulullah mengambil langkah untuk mengikuti pendapat para sahabat yang menghendaki keluar dari kota Madinah ketika akan menghadapi kaum musyrikin. Meskipun Rasulullah dan beberapa sahabat senior menghendaki untuk tetap berada di kota Madinah. Hal tersebut diambil dari sabda Rasulullah kepada Abu Bakar dan Umar:

¹² Dalam memimpin kota Madinah dengan latar belakang masyarakat yang berbeda, Nabi Muhammad yang menghadapi persolan duniawi telah melibatkan para sahabat untuk memecahkan masalah di kalangan masyarakat Madinah dengan cara bermusyawarah demi kepentingan umat. Oleh karenanya, anggota *ahlul ḥalli wal aqdi* pada masa Nabi Muhammad adalah para sahabat yang telah dipercaya oleh rakyat sebagai wakilnya untuk bermusyawarah bersama Nabi Muhammad meskipun tidak terorganisir menjadi suatu kelembagaan yang resmi. Lihat: David Hanif, *Analisis Fikih Siyasah Tentang Khalifah dalam Kitab al-Aḥkām al-Sultāniyyah*: 64.

لَوْ اجْتَمَعْتُمْ فِي مَشُورَةٍ مَا خَالَفْتُكُمْ

Kalau kalian berdua telah bersepakat tentang hal yang akan kalian musyawarahkan, maka aku tidak akan menyelisihinya.¹³

Begitupun pada peristiwa perang Badar. Rasulullah menetapkan tempat perang Badar berdasarkan usulan dari sahabat Hubab bin Mundzir. Namun kali ini, Rasulullah tidak meminta pendapat dari sahabat yang lain karena Hubab adalah seorang yang ahli dalam bidang tersebut. Oleh karena dalam keadaan yang mendesak menyebabkan musyawarah tidak bisa melibatkan banyak orang atau seluruh rakyat. Sehingga Nabi Muhammad kemudian melakukan musyawarah hanya dengan para sahabat. Para sahabat yang dimintai pendapat ini merupakan wakil-wakil rakyat yang mewakili suara dan kehendak umat. Sehingga partisipasi rakyat dalam menyelesaikan sebuah permasalahan dapat diwakili dan diselesaikan dengan baik. Para sahabat yang dilibatkan oleh Nabi ini kemudian dikenal sebagai “*Ahlu Syura*”.

Ahlu Syura sendiri terdiri antara lain adalah Abu Bakar as Shiddiq, Umar bin al-Khattab, Utsman bin Affan (tokoh dari Bani Umayyah, penyanggah dana terbesar dalam perjuangan Islam), Ali bin Abi Thalib (tokoh Bani Hasyim, ulama intelektual terkemuka), Abdurrahman bin Auf (tokoh dari lingkungan Bani Zuhrah, pejuang dan pengusaha sukses dan politikus yang handal), Saad bin Muadz

¹³ Abdul Qadim Zallum, *Nizāmul Hukmi fi Islām*, terj. M. Maghfur W. (Jawa Timur: Darul Ummah, 2002), hlm. 282.

dan Saad bin Ubaidah (tokoh terkemuka golongan Ansar, dari lingkungan Bani Aus dan Bani Khasraj), Muadz bin Jabal, Ubay bin Ka'ab dan Zaid bin Tsabit (ulama, ahli-ahli al-Quran dan mubaligh-mubaligh yang berprestasi), dan beberapa nama lagi.¹⁴

b. Era Khulafaur Rasyidin

Terkait dengan dasar-dasar atau pokok-pokok imamah, al-Mawardi yang merujuk pada al-Quran dan Sunnah an-Nabawiyah, menyatakan bahwa pemilihan maupun pembaiatan dilakukan oleh sebuah lembaga yaitu majelis syura atau dalam kitabnya *al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah* al-Mawardi menyebutnya dengan istilah *ahlul ikhtiyar*.¹⁵ Majelis syura ini melakukan permufakatan untuk memilih khalifah dan melakukan baiat disertai dengan persetujuan dan pengakuan umat.

Praktik pelaksanaan musyawarah pada masa Khulafaur Rasyidin oleh *ahlul ḥalli wal aqdi* terlihat dari pemilihan dan pengangkatan Abu Bakar sebagai khalifah dari para pemuka Ansar dan Muhajirin. Peristiwa itu terjadi dalam sidang yang berlangsung di Saqifah (bangsal) Bani Sa'idah di Madinah. Pengangkatan itu

¹⁴ Mazdan Maftukha Assyayuti, *Perbandingan Konsep Ahlul Halli Wal Aqdi dalam Teori Kenegaraan Islam dan Konsepsi Lembaga Perwakilan dalam Teori Kenegaraan Modern ...*: 51-52.

¹⁵ Pada dasarnya, al-Mawardi tidak memberikan definisi secara jelas tentang istilah *ahlul ḥalli wal aqdi*, justru al-Mawardi menyebut suatu perkumpulan orang-orang yang melakukan musyawarah (yang dalam hal ini urusan negara) dengan istilah *ahlul ikhtiyar*. Namun para fuqaha yang menyebutnya dengan istilah *ahlul ḥalli wal aqdi* yang dinilai sebagai sebuah lembaga atau institusi meskipun al-Mawardi tidak menjelaskannya secara eksplisit bahwa *ahlul ikhtiyar* itu harus berbentuk lembaga maupun institusi. Al-Mawardi menghendaki bahwa bentuk *ahlul ikhtiyar* ini disesuaikan dengan kesepakatan umat serta sesuai dengan situasi dan perkembangan zaman. Lihat: M. Dhiauddin Rais, *Teori Politik Islam* (Jakarta: Gema Insani, 2001), hlm. 176-177.

kemudian mendapat persetujuan dan pengakuan umat (baiat).¹⁶ Munawir Sjadzali dalam buku yang berjudul *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran* menyatakan bahwa terpilihnya Abu Bakar Shiddiq merupakan hasil dari permufakatan yang terjadi antara sahabat Ansar dan sahabat Muhajirin. Mereka terdiri dari sahabat Umar bin Khaththab, Abu Ubaidah bin Jarah, Basyir bin Saad, Asid bin Khudair, dan Salim.¹⁷

Beberapa ulama memang berbeda pendapat mengenai munculnya istilah *ahlul ḥalli wal aqdi*. Seperti yang terdapat dalam buku berjudul “*Saqifah: Awal Perselisihan Umat*” karya O. Hashem¹⁸ yang menjelaskan bahwa embrio konsep *ahlul ḥalli wal aqdi* pertama kali muncul dalam masa Khalifah Umar bin Khaththab. Konsepsi *Ahlus Syura* yang digunakan oleh Nabi Muhammad ditirukan para sahabat, salah satunya adalah Umar bin Khaththab dalam menentukan penggantinya. Posisi *Ahlus Syura* atau *ahlul ḥalli wal aqdi* tersebut tidak hanya sebagai forum permusyawaratan untuk memilih dan membaiai khalifah tetapi merupakan representatif rakyat yang menyuarakan kehendak dan keinginan rakyat di dalam pemerintahan.

¹⁶ Rahmawati, “Sistem Pemerintahan Islam Menurut al-Mawardi dan Aplikasinya di Indonesia” ...: 270.

¹⁷ Mazdan Maftukha Assyayuti, *Perbandingan Konsep Ahlul Halli Wal Aqdi dalam Teori Kenegaraan Islam dan Konsepsi Lembaga Perwakilan dalam Teori Kenegaraan Modern* ...: 53.

¹⁸ Ahmad Abdul Mujib, *Implementasi Konsep Ahlul Ḥalli Wal Aqdi al-Mawardi dalam Proses Pemilihan Pimpinan KPK oleh DPR* ...: 7.

Pada masa Khalifah Umar bin Khaththab, praktik *ahlul halli wal aqdi* terlihat dari dibentuknya tim formatur yang terdiri dari beberapa orang sahabat. Sebelum kewafatannya, sahabat Umar menunjuk enam orang sahabat yang menjadi tim formatur untuk memilih khalifah setelah beliau. Menurut Munawir Sjadzali menyebut tim formatur tersebut terdiri dari Ali bin Abi Thalib, Utsman bin Affan, Saad bin Abi Waqash, Abdurrahman bin Auf, Zubair bin Awwam, dan Thalhah bin Ubaidillah serta Abdullah bin Umar.¹⁹ Namun dalam hal ini, Abdullah bin Umar hanya bertindak sebagai penasihat dan tidak berfungsi sebagai calon. Dalam hal pemilihan khalifah, Umar bin Khaththab menetapkan tata tertib sebagai berikut :

- 1) Khalifah yang akan dipilih haruslah anggota dari badan tersebut.
- 2) Bila dua calon mendapatkan dukungan yang sama besar, maka calon yang didukung oleh Abdurrahman bin Auf yang dianggap menang.
- 3) Bila ada anggota dari badan ini yang tidak mau mengambil bagian dalam pemilihan maka anggota tersebut harus segera dipenggal kepalanya.
- 4) Apabila seorang telah terpilih dan minoritas (satu atau dua orang) tidak mengakuinya, maka kepala mereka yang tidak mau

¹⁹ Mazdan Maftukha Assyayuti, *Perbandingan Konsep Ahlul Halli Wal Aqdi dalam Teori Kenegaraan Islam dan Konsepsi Lembaga Perwakilan dalam Teori Kenegaraan Modern ...*: 56.

mengakui ini harus dipenggal. Apabila dua calon didukung oleh jumlah anggota yang sama besar, maka anggota yang menolak terhadap pilihan Abdurrahman bin Auf harus dipenggal kepalanya.

- 5) Apabila dalam waktu tiga hari tidak berhasil memilih khalifah, maka keenam anggota harus dipenggal kepalanya, dan menyerahkan kepada rakyat untuk mengambil keputusan.

Setelah kekhalifahan Umar bin Khatthab berakhir, maka pemerintahan Islam dipimpin oleh Utsman bin Affan. Ibnu Sa'ad meriwayatkan dari Anas bahwa beberapa saat sebelum meninggal, Umar mengirim seseorang untuk menemui Abu Thalhah al-Anshari. Umar mengirimkan pesan agar Abu Thalhah al-Anshari memanggil dan melakukan musyawarah dengan lima puluh orang dari kalangan Ansar.²⁰

Salah satu orang kepercayaan Umar dalam menentukan pemimpin (penggantinya sebagai khalifah) adalah Abdurrahman bin Auf. Diriwayatkan bahwa Abdurrahman berkata kepada Utsman di sebuah tempat yang tertutup, “Jika saya tidak membaikatmu, maka siapa yang kau usulkan untuk menjadi khalifah?” Dia berkata, “Ali.” Kemudian Abdurrahman mendatangi Ali dan dia berkata kepada Ali, “Jika saya tidak membaikatmu, lalu siapa yang kau usulkan

²⁰Umar juga menitipkan pesan agar tidak ada yang mengganggu musyawarah itu selama tiga hari agar dapat mengambil suatu keputusan untuk memilih khalifah. Lihat: Imam As Suyuthi, *Tarikh Khulafa' "Sejarah Penguasa Islam: Khulafa'urasyidin, Bani Umayyah, Bani Abbasiyah* (Rangkas Bitung, Pustaka Al-Kautsar, 2001), hlm. 178.

untuk dibaiat?” Ali menjawab, “Utsman”. Kemudian dia (Abdurrahman) memanggil Zubair bin Awwam dan berkata, “Jika saya tidak membaiatmu, siapa yang kamu usulkan?” Zubair menjawab, “Ali atau Utsman.” Kemudian dia (Abdurrahman) memanggil Sa'ad dan berkata, “Siapa yang kau usulkan untuk menjabat khalifah? Adapun saya dan engkau sama-sama tidak menyukainya.” Sa'ad lalu berkata, “Utsman.” Kemudian Abdurrahman bin Auf bermusyawarah dengan tokoh-tokoh, lalu banyak yang menginginkan Utsman sebagai khalifah. Sedangkan dalam masa Ali bin Abi Thalib, sebagaimana diriwayatkan oleh Ibnu Sa'ad bahwa: Ali dibaiat sebagai khalifah sehari setelah terbunuhnya Utsman di Madinah.²¹ Semua sahabat membaiatnya sebagai khalifah. Disebutkan bahwa Thalhah dan Zubair membaiatnya dengan sangat terpaksa dan bukan dengan suka rela.

Dalam pengalaman sejarah Islam, Abu Bakar menjadi khalifah menggantikan Rasulullah SAW dipilih oleh *ahlul ḥalli wal aqdi* berjumlah lima orang, Umar bin Khaththab menjadi khalifah melalui proses penunjukan oleh khalifah sebelumnya, Utsman bin Affan menjadi khalifah dipilih oleh *ahlul ḥalli wal aqdi* yang berjumlah enam orang, dan Ali bin Abi Thalib menjadi khalifah diangkat oleh *ahlul ḥalli wal aqdi* yang berjumlah satu orang.²²

²¹ Imam As-Suyuthi, *Tarikh Khulafa' "Sejarah Penguasa Islam: Khulafa' urasyidin, Bani Umayyah, Bani Abbasiyah ..."*: 202.

²² Ahmad Yani Anshori, “Konsep Siyasah dalam Yahudi dan Islam”, *Asy-Syari'ah: Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum*, Vol. L, no. 1 (Juni 2016), hlm. 190.

c. Era Dinasti Umayyah

Ibnu Taimiyah adalah salah satu ulama yang mempunyai pendapat berbeda dengan kebanyakan ulama mengenai *ahlul ḥalli wal aqdi*. Ibnu Taimiyah menyebut *ahlul ḥalli wal aqdi* sebagai lembaga yang bernama *Ahlu al-Syawkah*. Lembaga ini bertugas sebagai dewan pengontrol jalannya kebijakan seorang khalifah. Ibnu Taimiyah tidak menyetujui tugas *ahlul ḥalli wal aqdi* sebagai lembaga yang memilih khalifah²³, sebab dengan kewenangan yang demikian maka kedudukannya tidak lagi independen. Pendapat Ibnu Taimiyah ini berlandaskan dari peristiwa pada masa pemerintahan Bani Umayyah dan Abbasiyah. Di mana kewenangan lembaga *ahlul ḥalli wal aqdi* pada pemerintahan tidak dapat menjalankan fungsinya, tetapi hanya menjadi alat bagi kepentingan penguasa.

Dari kilas balik pemerintahan Islam, pemerintahan Khulafaur Rasyidin digantikan dengan pemerintahan pada masa Dinasti Umayyah yang dipimpin oleh Mu'awiyah bin Abi Sofyan. Dalam menjalankan pemerintahannya, Mu'awiyah mengadopsi sistem pemerintahan dari Romawi dan Persia. Meskipun mengadopsi sistem pemerintahan Romawi dan Persia, terkait pengangkatan

²³ Ibnu Taimiyah berpendapat bahwa pada masa Dinasti Umayyah dan Dinasti Abbasiyah, keberadaan *ahlul ḥalli wal aqdi* hanya dijadikan sebagai legitimasi kepentingan penguasa. Dengan intervensi dari penguasa, maka kedudukan *ahlul ḥalli wal aqdi* tidak lagi independen untuk mewakili kepentingan rakyat sekaligus sebagai pengontrol segala tindakan yang dilakukan khalifah. Oleh karena itu, Ibnu Taimiyah tidak menyetujui pendapat yang menyatakan bahwa tugas *ahlul ḥalli wal aqdi* adalah untuk memilih khalifah. Lihat: Akmal Firdaus, *Kewenangan Ahlul Ḥalli Wal Aqdi dalam Perspektif al-Mawardi dan Ibnu Taimiyah (Kajian Terhadap Kewenangan DPR RI dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) ...*: 6.

pemimpin tetap dilakukan oleh Majelis Syura (*ahlul ḥalli wal aqdi*). Apabila dalam periode sebelumnya yakni periode Khulafaur Rasyidin, Majelis Syura (*ahlul ḥalli wal aqdi*) memilih atau menunjuk dari beberapa orang yang telah ditunjuk oleh khalifah sebelumnya namun Mu'awiyah membuat perubahan. Pemaknaan terhadap penunjukkan oleh Mu'awiyah dimaknai sebagai penunjukkan secara langsung oleh Mu'awiyah sendiri kepada putranya.²⁴ Sedangkan Majelis Syura (*ahlul ḥalli wal aqdi*) hanya digunakan sebagai instrumen legalitas semata. Selain itu, Mu'awiyah juga melakukan pembaruan terhadap makna baiat. Di mana pembaiatan atas putra Mu'awiyah dilakukan oleh Majelis Syura (*ahlul ḥalli wal aqdi*) yang ditunjuk oleh Mu'awiyah tanpa ada baiat dari seluruh umat.

Pada tahun 50 H, Mu'awiyah menyerukan kepada penduduk Syam untuk membaiat anaknya sendiri yaitu Yazid sebagai Putra Mahkota. Yazid ini yang nantinya akan menjadi khalifah setelahnya jika Mu'awiyah meninggal. Orang-orang Syam pun membaiatnya. Dengan demikian Mu'awiyah adalah orang pertama yang mengangkat anaknya sendiri sebagai putra mahkota, sekaligus menjadi orang pertama yang mewariskan kekhilafahan

²⁴ Ini adalah praktik pemerintahan yang menerapkan sistem monarki absolut pertama yang terjadi dalam sejarah ketatanegaraan Islam. Penunjukkan khalifah dilakukan secara turun temurun oleh khalifah sebelumnya. Sedangkan *ahlul ḥalli wal aqdi* dijadikan stempel bagi pemerintah yang mengesahkan kebijakan-kebijakan yang dibuat khalifah. Lihat: Muhamad Rakhmat, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara* (Bandung: Logos, 2014), hlm. 158.

saat masih sehat dan buger. Kemudian ia menyuruh Marwan, Gubernur Madinah untuk mengambil baiat penduduk Madinah.²⁵

d. Era Dinasti Abbasiyyah

Setelah runtuhnya pemerintahan Dinasti Umayyah pada tahun 750 M (132 H),²⁶ maka kekuasaan umat Islam digantikan dengan kekuasaan Dinasti Abbasiyyah yang merupakan turunan paman Nabi, yaitu Shaffah bin Muhammad ibn Ali ibn Abdullah ibn al-Abbas. Kekuasaan Dinasti Abbasiyyah berlangsung dari 132 H (750 M) sampai dengan 656 H (1258 M) atau lima abad.

Dinasti Umayyah yang didirikan oleh Mu'awiyah dalam praktik penyelenggaraannya menggunakan sistem dan bentuk pemerintahan monarki absolut. Hal tersebut dapat terlihat dari penunjukkan putra mahkota yang dilakukan sendiri oleh Mu'awiyah. Yazid bin Mu'awiyah bin Abi Sofyan mengangkat dirinya sebagai khalifah setelah Mu'awiyah menunjuk dia untuk meneruskan tampuk kepemimpinan daulah. Peristiwa ini menandai dimulainya praktik sistem Monarki.²⁷ Khalifah yang dulunya dipilih melalui *ahlul halli wal aqdi*, namun sekarang digantikan dengan sistem pengangkatan putra mahkota.

²⁵ Imam As-Suyuthi, *Tarikh Khulafa'* "Sejarah Penguasa Islam: Khulafa'urasyidin, Bani Umayyah, Bani Abbasiyyah ...": 231.

²⁶ Nidia Zuraya, "Runtuhnya Kekuasaan Dinasti Umayyah", *www.republika.co.id*, diakses 09 April 2020.

²⁷ Muh. Alif Kurniawan, dkk, *Sejarah Pemikiran dan Peradaban Islam "Dari Masa Klasik, Tengah, Hingga Modern"* (t.k: Qaulun Pustaka, 2014), hlm. 63.

Setelah hancur, sistem ini nyatanya masih diadopsi pada masa Dinasti Abasyiah dengan pemimpinnya yaitu Abdullah bin Abbas. Parahnya, derajat seorang khalifah pada masa Dinasti Abbasiyyah lebih tinggi dari gelar khalifah di era Dinasti Umayyah.²⁸

Menurut Ibnu Taimiyah sebagaimana dikutip Qamaruddin Khan, istilah *ahlul ḥalli wal aqdi* tidak dikenal pada awal sejarah Islam namun menjadi populer setelah Bani Abbas berkuasa.²⁹ Pada era Dinasti Umayyah, istilah yang digunakan untuk menyebut *ahlul ḥalli wal aqdi* adalah Majelis Syura.

Tidak jauh berbeda dengan Dinasti Umayyah, pada era Dinasti Ababasiyyah juga keberadaan *ahlul ḥalli wal aqdi* atau Majelis Syura tidak mempunyai eksistensi di dalam pemerintahan. Meskipun terdapat suatu kebijakan yang dikeluarkan pada masa pemerintahan Abdullah al-Ma'mun (198-218 M/ 813-833 H)³⁰ berupa pembentukan badan Negara yang anggotanya terdiri dari wakil semua golongan masyarakat. Dalam kelembagaannya, tidak ada perbedaan kelas ataupun agama. Dewan ini bertugas melayani masyarakat sebagai wakil rakyat yang mendapat kebebasan penuh

²⁸ Rahmawati, "Sistem Pemerintahan Islam Menurut al-Mawardi dan Aplikasinya di Indonesia" ...: 265-266.

²⁹ Akmal Firdaus, *Kewenangan Ahlul Ḥalli Wal Aqdi dalam Perspektif al-Mawardi dan Ibnu Taimiyah (Kajian Terhadap Kewenangan DPR RI dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)* ...: 38.

³⁰ Muh. Alif Kurniawan, dkk, *Sejarah Pemikiran dan Peradaban Islam "Dari Masa Klasik, Tengah, Hingga Modern"* ...: 112.

dalam mengemukakan pendapat dan bebas berdiskusi di depan khalifah. Meskipun dalam praktiknya tidak demikian adanya.

Keadaan ini juga dapat dilihat dari faktor yang menyebabkan keruntuhan Dinasti Abbasiyah, salah satunya adalah karena penyerahan kepemimpinan yang dilakukan secara acak dan tidak diserahkan kepada *ahlul ḥalli wal aqdi*.³¹ Selain itu, ketidakberadaan *ahlul ḥalli wal aqdi* dalam sistem pemerintahan Abbasiyah bisa dilihat dari sistem pengangkatan khalifah yang menggunakan sistem penunjukkan sendiri oleh khalifah terdahulu.³² Mulai dari penobatan yang dilakukan oleh Abdullah bin Abbas yang tidak lain adalah pendiri Dinasti Abbasiyah kepada al-Manshur atau lebih dikenal dengan Abu Ja'far yang tidak lain adalah saudaranya sendiri.

e. Era Turki Utsmani

Ketergantungan sistem birokrasi kerajaan Turki Utsmani kepada kemampuan seorang Sultan (monarki) dalam mengendalikan

³¹ Menurut Abu Hasan An-Nadwy bahwa salah satu faktor keruntuhan pemerintahan Islam pada masa ini adalah sistem pengangkatan yang tidak diserahkan pada ahlinya. Ahli yang dimaksud di sini adalah *ahlul ḥalli wal aqdi*. Hal ini juga diperkuat dengan jauhnya agama dari urusan politik yang menyebabkan para khalifah terpilih menyalahgunakan kekuasaannya untuk hidup bermewah-mewahan dan berfoya-foya. Perilaku tersebut tentu tidak mencerminkan teladan yang baik bagi umat, sehingga kepercayaan umat menurun. Lihat: Muhammad Rakhmat, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara ...*: 161.

³² Sistem penunjukkan ini terus terjadi hingga masa kepemimpinan Dinasti Abbasiyah yang kedua. Abu Ja'far juga telah menunjuk penggantinya sendiri, yaitu al-Mahdi untuk menjadi khalifah sehingga keadaan demikian terus berlanjut kepada kepemimpinan selanjutnya. Lihat: Imam As-Suyuthi, *Tarikh Khulafa' "Sejarah Penguasa Islam: Khulafa'urasyidin, Bani Umayyah, Bani Abbasiyah ...*: 311.

pemerintahan menjadikan institusi politik ini menjadi rentan terhadap kejatuhan kerajaan.³³

Dinasti Turki Utsmani merupakan dinasti terbesar dalam sejarah Islam yang mampu berkuasa dan menguasai banyak daerah untuk menjadi bagian dari Islam. Namun kejayaan Turki Utsmani mempunyai tantangan besar terhadap pengaruh Dunia Barat yang semakin kuat. Hal tersebut terjadi pada masa Sultan Abdul Hamid II yang hidup pada periode ke-V pada tahun 1876 M. Muhammad Harb menyebutkan bahwa Sultan Utsmani yang merupakan ayah dari Sultan Abdul Hamid II merupakan sultan pertama dari keluarga Utsmani yang mengakui dan melegalkan gerakan “*westernisasi*” atau condong pada budaya Barat dalam penerapan pemerintahan Daulah Utsmani.

Bermula dari sinilah Daulah Utsmaniah mulai menggunakan *al-Tanzīmāt*³⁴ yaitu pola penyelenggaraan negara berdasarkan metode Barat. Gerakan *al-Tanzīmāt* memunculkan *al-Bāb al-‘Ālī* yang menggantikan sistem *al-Dīwān*. Pada sistem baru yang diterapkan pemerintahan Turki Utsmani, Menteri Besar dan para menteri lainnya berbagi kekuasaan dengan sultan dalam urusan

³³ J. Suyuthi Pulungan, “Relasi Islam dan Negara: Studi Pemikiran Politik Islam dalam Perspektif al-Quran”, *Intizar*, Vol. XXIV, no 1 (2018), hlm. 194.

³⁴ Pola ini mencoba menjauhkan penyelenggaraan negara dari syariat Islam dengan memasukkan paham-paham Barat ke dalam pembentukan Undang-Undang maupun pembentukan lembaga-lembaga negara. Parahnya, kondisi ini justru didukung oleh Sultan Utsmani yang merupakan ayah Sultan Abdul Hamid dan Abdul Aziz yang tidak lain adalah pamannya. Bangsa Barat telah berusaha meruntuhkan pondasi-pondasi Islam yang selama ini dijadikan pedoman penyelenggaraan pemerintahan termasuk meruntuhkan *culture* dan tradisi Islam yang berkembang di Turki. Lihat: Duriana, “Pemikiran Politik Islam Turki Utsmani hingga Masa Modern”, *Dialektika*, Vol. XI, no 2 (2019), hlm. 59.

pemerintahan. Sedangkan kedudukan *Syaikh al-Islam* yang merupakan pelaksana dari syura atau musyawarah ditempatkan pada tingkat kedua pada sisi otoritas dan kewenangan dalam tugas-tugasnya.

Sistem *al-Dīwān* menjadi sistem yang diterapkan oleh pemerintah Turki Utsmani sebelum dipengaruhi oleh pemahaman dan pemikiran Barat. Pada sistem *al-Dīwān* yang merupakan dasar pemerintahan sebelumnya, pemerintahan bertumpu pada tiga pilar pokok yaitu kesultanan, khalifah dan *Syaikh al-Islam*. Diwan melaksanakan perintah Sultan/Khalifah sedang *Syaikh al-Islam* melaksanakan aktifitas syura bagi khalifah³⁵.

Sebagai negara yang menerapkan sistem monarki, peran *ahlul ḥalli wal aqdi* yang dalam Dinasti Turki Utsmani dikenal dengan istilah *Syaikh al-Islam* dalam melakukan pemilihan khalifah dan pembaiatan jelas-jelas tidak terlaksana dengan baik. Tidak jauh berbeda dari Dinasti Umayyah dan Dinasti Abbasiyah, pada Dinasti Turki Utsmani *ahlul ḥalli wal aqdi* juga ditempatkan sebagai instrumen legalitas bagi khalifah. Ditambah lagi dengan posisinya yang menduduki urutan kedua dalam pemerintahan, yang hal ini mengindikasikan bahwa peran dan keterlibatan *ahlul ḥalli wal aqdi* dalam pemerintahan Turki Utsmani masih belum maksimal.

³⁵Diwan adalah kantor biro yang menangani urusan pemerintahan untuk membantu tugas-tugas dan urusan-urusan yang dijalankan oleh Khalifah/Sultan. Lihat: Duriana, "Pemikiran Politik Islam Turki Utsmani hingga Masa Modern": 59-60.

Dari kilas balik sejarah pemerintahan Islam maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pada masa Nabi Muhammad SAW, *ahlul ḥalli wal aqdi* adalah para sahabat yang dimintai pendapat maupun memberikan pendapat langsung kepada Nabi. Mereka ialah sahabat yang memiliki keahlian tertentu maupun sahabat dari golongan Ansar dan Muhajirin. Namun *ahlul ḥalli wal aqdi* pada masa Nabi bukanlah suatu lembaga atau institusi. Selain untuk urusan pemerintahan, para sahabat yang disebut sebagai *ahlul ḥalli wal aqdi* juga sering dimintai pendapat mengenai urusan kemaslahatan dan kepentingan umat. Meskipun demikian, *ahlul ḥalli wal aqdi* tidak bertugas memilih maupun membaiai khalifah karena pemimpin umat Islam kala itu adalah Nabi Muhammad yang dipilih langsung oleh Allah SWT.

Tugas *ahlul ḥalli wal aqdi* dalam memilih khalifah mulai berlaku sepeninggal Nabi Muhammad. Masa Khulafaur Rasyidin mulai dari Abu Bakar, Umar bin Khaththab, Utsman bin Affan hingga Ali bin Abi Thalib kesemuanya menerapkan sistem *ahlul ḥalli wal aqdi* meskipun dengan mekanisme yang berbeda. Pengangkatan Abu Bakar menjadi khalifah menggantikan Rasulullah SAW dipilih oleh *ahlul ḥalli wal aqdi* berjumlah lima orang. Sedangkan pada masa pemerintahan Umar bin Khaththab, praktik *ahlul ḥalli wal aqdi* diimplementasikan lewat tim formatur yang dibentuk sendiri oleh Umar.³⁶ Utsman bin Affan menjadi khalifah dipilih menggunakan mekanisme *ahlul ḥalli wal aqdi* yang

³⁶ Mazdan Maftukha Assyayuti, *Perbandingan Konsep Ahlul Ḥalli Wal Aqdi dalam Teori Kenegaraan Islam dan Konsepsi Lembaga Perwakilan dalam Teori Kenegaraan Modern ...*: 56.

berjumlah enam orang, dan Ali bin Abi Thalib menjadi khalifah diangkat oleh *ahlul ḥalli wal aqdi* yang berjumlah satu orang.³⁷

Eksistensi keberadaan *ahlul ḥalli wal aqdi* telah mengalami perubahan yang signifikan pasca berakhirnya pemerintahan Khulafaur Rasyidin, yakni sejak dimulainya pemerintahan Islam Dinasti Umayyah, Dinasti Abbasiyah dan Turki Utsmani. Masa Umayyah dan Abbasiyah, *ahlul ḥalli wal aqdi* hanya dijadikan sebagai instrumen yang mengesahkan segala kebijakan khalifah. Mengenai pengangkatan khalifah, *ahlul ḥalli wal aqdi* tidak dilibatkan tapi khalifah sebelumnya yang menunjuk langsung penggantinya. Sistem pemerintahan monarki Dinasti Umayyah dikenal dengan sebutan patrimonialisme,³⁸ yaitu sistem pemerintahan yang memberikan hak kepada pemimpin untuk menganggap negara sebagai miliknya dan bisa diwariskan kepada keluarganya (turun-temurun). Namun demikian, Dinasti Abbasiyah lebih tinggi memandang jabatan khalifah daripada Dinasti Umayyah.

Tidak jauh berbeda dari Dinasti Umayyah dan Dinasti Abbasiyah, pada era Turki Utsmani juga menerapkan sistem monarki. Bahkan *ahlul ḥalli wal aqdi* atau *Syaikh al-Islam* ditempatkan pada tingkat kedua setelah khalifah. Hal tersebut terjadi setelah masuknya paham dan pemikiran Barat yang mempengaruhi pemerintahan Turki Utsmani.

³⁷ Ahmad Yani Anshori, "Konsep Siyasah dalam Yahudi dan Islam" ...: 90.

³⁸ Muhammad Khoirul Malik, "Potret Kekhalifahan Islam: Dinamika Kepemimpinan Islam Pasca *al-Khulafa al-Rasyidun* hingga Turki Utsmani", *Tsaqafah: Jurnal Pendidikan Islam*, Vol. XIII, no 1 (Mei, 2017), hlm. 136.

3. Fungsi, Tugas dan Wewenang *Ahlul Ḥalli Wal Aqdi*

Skripsi berjudul “*Ahlul Ḥalli Wal ‘Aqd* sebagai Sistem Alternatif Penataan Kelembagaan Negara dalam Sistem Demokrasi” yang ditulis oleh Indra, menerangkan bahwa *ahlul ḥalli wal aqdi* merupakan lembaga perwakilan yang berfungsi untuk mengadakan kontrak politik antara rakyat dengan pemimpin negara (khalifah atau imam). Indra juga menyatakan bahwa *ahlul ḥalli wal aqdi* dalam sistem pemerintahan Islam mempunyai tiga fungsi, yaitu fungsi baiat, konsultatif, dan legislasi.³⁹

Untuk tugas yang dimiliki oleh *ahlul ḥalli wal aqdi*, di dalam buku berjudul *Pemikiran Politik Islam* karya Muhammad Iqbal dan Amien Husein Nasution dijelaskan bahwa menurut al-Mawardi, secara umum tugas dari *ahlul ḥalli wal aqdi* ada dua, yaitu:

- a. Mengajak kepada kebaikan, termasuk di dalamnya segala perkara umum yang diantaranya adalah menetapkan peraturan atau hukum kepada rakyat yang dibuat melalui proses musyawarah;

³⁹ Fungsi sebagai pihak yang mengadakan kontrak dengan rakyat, telah memberikan tempat bagi *ahlul ḥalli wal aqdi* sebagai wakil rakyat atau umat untuk mendapatkan legitimasi rakyat. Dengan legitimasi yang diberikan oleh rakyat, maka lembaga ini mempunyai tugas untuk memilih khalifah sesuai dengan kehendak dan suara rakyat. Dari tugas memilih kepala negara, berarti *ahlul ḥalli wal aqdi* telah menjalankan fungsi baiat dengan mengukuhkan pemimpin sesuai dengan kehendak rakyat. Selain memilih kepala negara, *ahlul ḥalli wal aqdi* juga mempunyai fungsi konsultatif untuk memantau aktivitas yang dijalankan oleh khalifah. Sedangkan untuk fungsi legislasi, terimplementasikan lewat kontrak yang dijalankan oleh *ahlul ḥalli wal aqdi* dengan khalifah dalam membentuk peraturan yang sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan rakyat atau umat. Lihat: Mazdan Maftukha Assyayuti, *Perbandingan Konsep Ahlul Ḥalli Wal Aqdi dalam Teori Kenegaraan Islam dan Konsepsi Lembaga Perwakilan dalam Teori Kenegaraan Modern ...*: 59-60.

- b. Menindak para penguasa zalim, yakni penguasa yang menyimpang dari aturan-aturan yang ditetapkan.⁴⁰

Berbeda dengan Iqbal dan Amien Husein Nasution, Abdullah Ad-Dumaiji memberikan gambaran yang lebih spesifik tentang tugas *ahlul ḥalli wal aqdi*.⁴¹ Menurutnya *ahlul ḥalli wal aqdi* mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. Memilih dan membaiai khalifah

Dijelaskan dalam kitab *al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah Wal Wilāyatu al-Dīniyyah*⁴², bahwa mengangkat kepala negara menjadi tanggung jawab *ahlul ikhtiyar* atau *ahlul ḥalli wal aqdi*.

والإمامة تنعقد من وجهين : أحدهما باختيار أهل العقد والحلّ. والثاني : بعهد الإمام من قبل

Al-Mawardi menyatakan bahwa apabila *ahlul ḥalli wal aqdi* sudah memilih calon imam, maka calon imam yang dibaiat adalah yang mempunyai keutamaan dan memenuhi syarat sebagai imam.

Namun apabila calon imam dipilih jalur ijtihad, maka *ahlul ḥalli wal aqdi* menawarkan posisi imamah kepadanya. Jika ia menerima, maka akan dibaiat. Sebaliknya, jika menolak ia akan dipaksa memangku jabatan imamah karena didasarkan atas pemilihan.

⁴⁰ Akmal Firdaus, *Kewenangan Ahlul Ḥalli Wal Aqdi dalam Perspektif al-Mawardi dan Ibnu Taimiyah (Kajian Terhadap Kewenangan DPR RI dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) ...*: 32.

⁴¹ Abdullah Ad-Dumaiji, *Imamah 'Uzhma: Konsep Kepemimpinan dalam Islam ...*: 198.

⁴² Al-Mawardi, *al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah Wal Wilāyatu al-Dīniyyah* (Beirut: Al-Maktab al-Islami, 1996), hlm. 6.

b. Menyeleksi calon yang diajukan untuk memegang imamah

Untuk jabatan imamah, para calon yang dipilih oleh *ahlul ḥalli wal aqdi* adalah para calon yang paling banyak memenuhi persyaratan, diprioritaskan yang lebih tua, berani dan berilmu. Namun jika keduanya mempunyai kualifikasi yang sama, maka bagi sebagian ulama mereka sama-sama terhalang menjadi imam. Berbeda dengan yang dikemukakan al-Mawardi bahwa perselisihan tidak menjadi penghalang.⁴³

Sedangkan Abdul Qadim Zallum dalam karyanya berjudul “*Nizāmul Hukmi fi Islām*” yang diterjemahkan oleh M. Maghfur W. dalam “Sistem Pemerintahan Islam” menyebut istilah *ahlul ḥalli wal aqdi* dengan sebutan majelis umat⁴⁴. Majelis umat dalam pandangan Abdul Qadim Zallum mempunyai wewenang sebagai berikut:

a. Memberikan masukan kepada khalifah yang sifatnya mengikat.

Masukan yang dimaksud adalah mencakup urusan yang berupa aktivitas dan urusan-urusan praktis yang tidak memerlukan penelitian dan analisis, seperti: urusan pemerintahan, kesehatan, ekonomi, perdagangan, pendidikan, perindustrian, pertanian dan sebagainya. Hal ini sesuai dengan dalil dalam QS. Ali Imran: 159

وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ

⁴³ Abdullah Ad-Dumaiji, *Imamah ‘Uzhma: Konsep Kepemimpinan dalam Islam ...*: 198-199.

⁴⁴ Majelis umat menurut Abdul Qadim Zallum ialah majelis yang terdiri dari orang-orang yang mewakili aspirasi kaum muslimin, agar menjadi pertimbangan khalifah dan tempat khalifah meminta masukan dalam urusan-urusan kaum muslimin. Lihat: Abdul Qadim Zallum, *Nizāmul Hukmi fi Islām*, terj. M. Maghfur W.: 267.

Dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu.⁴⁵

- b. Memberikan masukan mengenai masalah yang memerlukan penelitian dan analisis yang sifatnya tidak mengikat. Masalah ini meliputi masalah disipliner, finansial, pasukan, dan politik luar negeri. Karena sifatnya yang tidak mengikat, khalifah boleh berhak untuk bersikap sesuai pandangannya. Dalam riwayat Imam Ahmad yang diambil dari Anas menyebutkan bahwa:

أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ شَاوَرَ حَيْثُ بَلَغَهُ إِقْبَالَ أَبِي سُفْيَانَ

Adalah Rasulullah SAW sedang bermusyawarah, ketika sampai berita kepada beliau mengenai kedatangan Abu Sufyan.

- c. Anggota majelis yang muslim berhak memberikan masukan dan menjelaskan yang benar dan yang salah terhadap hukum-hukum maupun undang-undang yang ingin diterapkan khalifah. Namun pendapat majelis ini tidak mengikat.
- d. Mengevaluasi seluruh tindakan khalifah sebagai kepala negara baik urusan dalam negeri maupun luar negeri. Dalam hal ini pendapat majelis bersifat mengikat. Imam Ahmad meriwayatkan dari Ibnu Umar bahwa:

سَيَكُونُ عَلَيْكُمْ أَمْرَاءُ يَا مُرُوءَكُمْ وَلَكُمْ بِمَا لَا يَفْعَلُونَ فَمَنْ صَدَّ قَهُمْ بِكَذِّهِمْ وَأَعَا
نَهُمْ عَلَى ظُلْمِهِمْ فَلَيْسَ مِنِّي وَلَسْتُ مِنْهُ وَلَنْ يَرِدَ عَلَيَّ الْخَوْضَ

Rasulullah SAW telah bersabda: Akan ada para pemimpin kalian, memerintahkan hal-hal yang tidak mereka laksanakan. Barang siapa yang membenarkan kebohongan mereka, dan membantu kedzalimannya, maka bukan termasuk umatku, dan

⁴⁵ Tim penerjemah al-Quran Kemenag RI, *Al-Quran dan Terjemah* (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2009), hlm. 72.

aku pun tidak bertanggungjawab terhadapnya, bahkan telaga al-Haudh pun tidak akan bermanfaat bagiku.

- e. Berhak menunjukkan ketidakberpihakannya atas *mu'awin*⁴⁶, wali dan amil. Dalam hal ini ketetapan majelis bersifat mengikat.
- f. Berhak membatasi calon yang akan menjadi khalifah dengan pendapat yang bersifat mengikat.⁴⁷

Dari berbagai penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa *ahlul ḥalli wal aqdi* dalam sistem pemerintahan Islam secara umum berfungsi sebagai lembaga konsultatif, pengukuhan (baiat) dan legislatif.⁴⁸ Dalam menjalankan fungsinya, *ahlul ḥalli wal aqdi* lebih fokus kepada urusan pemerintahan. Sedangkan menyangkut tugas dan wewenangnya, *ahlul ḥalli wal aqdi* selain mengurus pemerintahan juga bertanggung jawab terhadap perilaku khalifah yang berhubungan dengan moralitas. Jadi, tidak hanya memantau masalah negara namun *ahlul ḥalli wal aqdi* ini juga memantau moralitas khalifah yang berkenaan dengan kemasalahatan umat.

⁴⁶ *Mu'awin* adalah pembantu khalifah dalam urusan pemerintahan tanpa terkecuali. Bahkan menurut al-Mawardi menyebut *mu'awin* dalam arti umum sebagai *Mu'awin Tafwid*. *Mu'awin* ini seperti khalifah namun kedudukannya di bawah khalifah dan diangkat serta diberhentikan oleh khalifah. Meskipun demikian, kewenangan yang dimiliki *mu'awin* ini sangat luas. Lihat: Anonim, "Kabinet Menteri dalam Khilafah", <http://kampusislami.com>., diakses 09 Maret 2020.

⁴⁷ Abdul Qadim Zallum, *Nizāmul Hukmi fi Islām*, terj. M. Maghfur W.: 282-288.

⁴⁸ Mazdan Maftukha Assyayuti, *Perbandingan Konsep Ahlul Ḥalli Wal Aqdi dalam Teori Kenegaraan Islam dan Konsepsi Lembaga Perwakilan dalam Teori Kenegaraan Modern*: 59-60.

4. Kedudukan *Ahlul Halli Wal Aqdi* dalam Sistem Pemerintahan Islam

Eksistensi *ahlul halli wal aqdi* telah disebutkan dalam al-Quran maupun Sunnah. Dalil al-Quran terdapat dalam QS. An-Nisa: 59 yang berbunyi:⁴⁹

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَا مَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَ أَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُوْلِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ ...

Wahai orang-orang yang beriman! Taatilah Allah dan taatilah Rasul (Muhammad), dan Ulil Amri (pemegang kekuasaan) di antara kamu.⁵⁰

Yang dimaksud dengan “ulil amri” pada penggalan ayat tersebut adalah orang-orang yang mendapatkan kepercayaan rakyat dalam mewakili kehendaknya di depan khalifah atau pemimpin. Hal tersebut dijelaskan pula dalam QS. An-Nisa: 83 yang berbunyi:

وَلَوْ رَدُّوهُ إِلَى الرَّسُولِ وَإِلَى أَوْلَى الْأَمْرِ مِنْهُمْ لَعَلِمَهُ الَّذِينَ يَسْتَنبِطُونَهُ مِنْهُمْ

(Padahal) apabila mereka menyerahkan kepada Rasul dan Ulil Amri di antara mereka, tentulah orang-orang yang ingin mengetahui kebenarannya (akan dapat) mengetahuinya (secara resmi) dari mereka (Rasul dan Ulil Amri).⁵¹

Sedangkan dalam Sunnah, dijelaskan:

أُخْرِجُوا لِي مِنْكُمْ اثْنَيْ عَشَرَ نَقِيْبًا لِيَكُوْنُوا عَلَيَّ قَوِّمِهِمْ بِمَا فِيْهِمْ

Tunjukkan duabelas pemimpin di antara kalian untuk memimpin kaum mereka. (HR. Bukhari)

Kedudukan *ahlul halli wal aqdi* dalam pemerintahan adalah sebagai wakil rakyat yang salah satu tugasnya adalah memilih khalifah dan mengawal khalifah menuju kemaslahatan umat. Jadi kedudukan

⁴⁹ Abdullah Ad-Dumaiji, *Imamah 'Uzhma: Konsep Kepemimpinan dalam Islam*: 188.

⁵⁰ Tim penerjemah al-Quran Kemenag RI, *Al-Quran dan Terjemah*: 88.

⁵¹ Tim penerjemah al-Quran Kemenag RI, *Al-Quran dan Terjemah*: 92.

ahlul ḥalli wal aqdi dalam pemerintahan adalah sebuah lembaga yang mempunyai tugas wewenang sendiri tanpa intervensi khalifah.⁵² Sebagai wakil rakyat, *ahlul ḥalli wal aqdi* merupakan representasi dari seluruh kehendak rakyat dalam pemerintahan. Dengan demikian, maka *ahlul ḥalli wal aqdi* ini tidak sama kedudukannya dengan khalifah dan lembaga negara yang lain. Namun berada sebagai pemberi nasihat dan tempat berkonsultasi terkait urusan-urusan pemerintahan berupa pembuatan kebijakan maupun terkait dengan urusan kepentingan umat.

Jadi kedudukan *ahlul ḥalli wal aqdi* telah dijelaskan oleh Djazuli dalam bukunya *Fiqh Siyasaḥ: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah* yang menerangkan bahwa *ahlul ḥalli wal aqdi* adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan membaiaat imam.

5. Keanggotaan *ahlul ḥalli wal aqdi*

Para ulama berbeda pendapat mengenai jumlah keanggotaan *ahlul ḥalli wal aqdi* (majelis syura) sehingga pengangkatan kepala negara oleh mereka dianggap sah. Sekelompok ulama berpendapat, bahwa pemilihan kepala negara tidak sah kecuali dengan dihadiri seluruh anggota *ahlul ḥalli wal aqdi* (majlis syura) dari setiap daerah, agar yang mereka angkat diterima seluruh lapisan masyarakat dan mereka semua tunduk kepada kepemimpinannya. Kelompok ulama lain berpendapat, bahwa minimal lembaga yang memilih kepala negara yaitu *ahlul ḥalli*

⁵² Siti Nurkhadijah dan Zul Anwar Ajim Harahap, “Kedudukan DPR RI dalam Sistem Tata Negara Perspektif Siyasaḥ”, *Tazkir: Jurnal Penelitian Ilmu-ilmu Sosial dan Keislaman*, Vol. III, no 2 (Desember 2017), hlm. 231.

wal aqdi (majelis syura) beranggotakan lima orang, kemudian mereka sepakat mengangkat kepala negara, atau salah seorang dari mereka sendiri yang diangkat dengan restu empat anggota yang lain. Pendapat para ulama dalam kelompok ini didasarkan pada dua alasan⁵³, yaitu:

- a. Bahwa pengangkatan Abu Bakar ra dilakukan lima orang yang sepakat menunjuk Abu Bakar, kemudian diikuti oleh orang-orang lain. Kelima orang tersebut adalah Umar bin Khaththab, Abu Ubaidah bin al-Jarrah, Usaid bin Hudhair, Bisyr bin Sa'ad, dan Salim;
- b. Bahwa Umar bin Khaththab ra membentuk lembaga syura dengan beranggotakan enam orang. Kemudian enam orang tersebut mengangkat salah seorang dari mereka menjadi kepala negara dengan persetujuan kelima orang anggota syura tersebut. Pendapat ini banyak digunakan oleh para teolog di Basrah.

Abdullah Ad-Dumaiji dalam bukunya "*Imamah 'Uzhma: Konsep Kepemimpinan dalam Islam*" menyatakan bahwa terdapat tiga pendapat tentang penentuan jumlah anggota dalam *ahlul ḥalli wal aqdi*,⁵⁴ yaitu:

- a. Mengharuskan mendapatkan kesepakatan penuh atas terpilihnya khalifah. Pendapat ini selanjutnya terbagi menjadi dua kelompok, yaitu:
 - 1) Pemilihan khalifah oleh *ahlul ḥalli wal aqdi* harus mendapatkan kesepakatan penuh dari rakyat. Kelompok ini berlandaskan

⁵³ Edi Sarjani dan Muchid, "Pemikiran al-Mawardi tentang Negara", *Jurnal Ilmiah*, t.t., hlm. 8.

⁵⁴ Abdullah Ad-Dumaiji, *Imamah 'Uzhma: Konsep Kepemimpinan dalam Islam ...*: 202.

pada pendapat al-Asham dari golongan Mu'tazilah, yang menyatakan bahwa "*Imamah* tidak berlangsung tanpa kesepakatan kaum muslimin". Di dalam riwayat Ishaq bin Manshur, Imam Ahmad menyatakan makna dari hadis Nabi yang artinya "*Siapa meninggal dunia dan ia tidak memiliki imam, maka ia seperti (mati) jahiliyah.*" Imam Ahmad memaknai kata "Imam" sebagai orang yang disepakati seluruh kaum muslimin, atau dengan kata lain Imam adalah majelis syura yang dikenal dengan istilah *ahlul ḥalli wal aqdi*.

- 2) Kelompok yang menyatakan bahwa pembaiatan seorang khalifah atau pemimpin harus melalui *ijma' ahlul ḥalli wal aqdi*. Hal inilah yang menjadikan sahabat tidak melakukan baiat terhadap Ali.⁵⁵ Kelompok ini berpendapat bahwa pembaiatan terhadap pemimpin tidak sah jika dilakukan oleh sebagian atau beberapa anggota *ahlul ḥalli wal aqdi*.

- b. Menetapkan anggota *ahlul ḥalli wal aqdi* dengan jumlah tertentu.

Dalam hal ini, para fuqaha masih berbeda pendapat. Di antara perbedaan pendapat itu adalah:

- 1) Batas minimal *ahlul ḥalli wal aqdi* adalah empat puluh anggota.

Pendapat ini bersumber dari kitab *Ma'āsiru al-Inafah fi*

⁵⁵ Pembaiatan terhadap Ali tidak dilakukan dan dianggap tidak sah karena anggota *ahlul ḥalli wal aqdi* tersebar di berbagai wilayah. Pendapat ini juga diikuti oleh Abu Ya'la dalam karyanya "*al-Mu'tamad fi Uṣulid Din*" yang menyatakan bahwa Imam dijadikan sebagai rujukan, maka tidak diperkenankan untuk meninggalkan maupun beralih kepada yang lain. Hal tersebut juga berlaku pada *ijma'* yang mana dijadikan sebagai rujukan. Oleh karenanya, *ijma'* dianggap sah apabila seluruh anggota *ahlul ḥalli wal aqdi* berkumpul dan mencapai kesepakatan. Lihat: Abdullah Ad-Dumaiji, *Imamah 'Uzhma: Konsep Kepemimpinan dalam Islam ...*: 203.

Ma'alimi al-Khilafah karya Ahmad bin Ali al-Qalqasyandi yang menyebutkan bahwa tugas kepemimpinan itu nilainya lebih tinggi dari shalat Jumat, dan shalat Jumat tidak sah apabila dikerjakan kurang dari empat puluh orang. Maka anggota *ahlul ḥalli wal aqdi* tidak boleh kurang dari empat puluh orang.

- 2) Batas minimal anggota *ahlul ḥalli wal aqdi* berjumlah lima orang. Penyerahan kepemimpinan dapat dilakukan oleh lima orang anggota *ahlul ḥalli wal aqdi* atau bisa dilakukan oleh satu orang dengan mendapatkan persetujuan dari empat orang lainnya. Pendapat ini bersumber dari pembaiatan Abu Bakar yang dilakukan oleh lima orang sahabat.⁵⁶ Selain itu, pada masa Umar bin Khaththab proses penyerahan kepemimpinan dilakukan kepada majelis syura atau *ahlul ḥalli wal aqdi* yang beranggotakan enam orang. Pendapat ini bersumber dari golongan Mu'tazilah sekte Jubaiyah dan al-Qadhi Abdul Jabbar yang menurut al-Mawardi merupakan pendapat sebagian besar fuqaha dan ahli ilmu dari Basrah.
- 3) Batas anggota *ahlul ḥalli wal aqdi* adalah empat orang yang diqiyaskan dengan batas minimal jumlah saksi dalam Islam.
- 4) Batas anggota *ahlul ḥalli wal aqdi* adalah tiga orang. Pendapat ini bersumber dari kitab *Nihāyatul al-Muhtaj ilā Syarhi al-*

⁵⁶ Para sahabat yang terlibat dalam pembaiatan Abu Bakar adalah mereka yang terdiri dari sahabat Umar bin Khattab, Abu Ubaidah bin Jarah, Basyir bin Saad, Asid bin Khudair, dan Salim. Lihat: Mazdan Maftukha Assyayuti, *Perbandingan Konsep Ahlul Ḥalli Wal Aqdi dalam Teori Kenegaraan Islam dan Konsepsi Lembaga Perwakilan dalam Teori Kenegaraan Modern ...*: 53.

Minhaj karangan Abdul Abbas Ahmad al-Ramli yang menyatakan bahwa jumlah tiga orang itu sudah termasuk ke dalam pengertian jamaah yang tidak boleh ditentang.

- 5) Batas minimal anggota *ahlul ḥalli wal aqdi* untuk mengukuhkan imamah cukup dengan dua orang dari jumlah tiga orang. Ketiga anggota *ahlul ḥalli wal aqdi* hendaknya dari kalangan seorang hakim dan dua orang saksi. Pendapat ini diqiyaskan pada akad yang sah dengan seorang wali dan dua orang saksi.
- 6) Batas minimal anggota *ahlul ḥalli wal aqdi* untuk dapat mengukuhkan kepemimpinan hanya berjumlah satu orang.⁵⁷ Di dalam kitab *al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah* karangan al-Mawardi disebutkan bahwa alasan ini didasarkan pada peristiwa pembaiatan Abu Bakar yang dilakukan oleh Umar, dan para sahabat mengikuti serta menyetujuinya. Alasan lainnya adalah, bahwa pengangkatan seorang imam merupakan putusan hukum dan putusan hukum bisa diberlakukan meskipun oleh satu orang.

⁵⁷ Al-Baghdadi menyatakan bahwa pendapat jumlah anggota *ahlul ḥalli wal aqdi* yang satu ini bersumber dari Abu hasan al-Asy'ari yang juga dianut oleh al-Iji dalam kitab *al-Mawafiq*. Pendapat ini juga didukung oleh al-Ghazali dalam kitabnya *Faḏā'ihul Baḥiniyah* yang menyetujui pembaiatan seorang pemimpin cukup dilakukan oleh satu orang. Berbeda dengan pendapat al-Asy'ari, para ulama Syafi'iyah menyatakan bahwa kepemimpinan akan sah jika dikukuhkan oleh siapa saja yang bisa hadir pada saat pembaiatan dari kalangan ulama, pemimpin, dan tokoh yang memiliki sifat sebagai saksi. Nampaknya terdapat perbedaan antara pendapat al-Asy'ari dan Syafi'iyah. Syafi'iyah berpendapat bahwa pembaiatan seorang pemimpin dilakukan oleh satu orang apabila tidak ada orang lain yang mempunyai sifat seperti *ahlul ḥalli wal aqdi*. Sedangkan al-Asy'ari tidak memberikan syarat, cukup satu orang dari anggota *ahlul ḥalli wal aqdi*. Lihat: Abdullah Ad-Dumaiji, *Imamah 'Uzhma: Konsep Kepemimpinan dalam Islam ...*: 207.

c. Kelompok yang mengambil langkah moderat. Kelompok ini tidak mensyaratkan kesepakatan seluruh umat dalam pengukuhan pemimpin yang dipilih *ahlul ḥalli wal aqdi*, namun juga tidak mensyaratkan menetapkan anggota *ahlul ḥalli wal aqdi* dalam jumlah tertentu. Kelompok ini hanya mensyaratkan mayoritas jumur *ahlul ḥalli wal aqdi* adalah yang memiliki kekuatan dan pembaitan pemimpin dimaksudkan agar tujuan kepemimpinan tercapai. Ketidakhadiran anggota *ahlul ḥalli wal aqdi* tidak berpengaruh terhadap sah tidaknya pembaiatan pemimpin, karena ketidakhadiran anggota *ahlul ḥalli wal aqdi* tidak berpengaruh juga terhadap kekuasaan. Pandangan kelompok ini didasarkan pada persetujuan kalangan mayoritas *ahlul ḥalli wal aqdi*, karena berdasarkan persetujuan ini maka kekuasaan tertinggi yang tercermin dalam diri seorang khalifah dapat terlaksana.⁵⁸

Selain jumlah, para ulama juga berbeda pendapat mengenai cara pemilihan dan susunan kelembagaan *ahlul ḥalli wal aqdi*. Dalam beberapa pendapat menyebutkan bahwa *ahlul ḥalli wal aqdi* yang

⁵⁸ Pendapat kaum moderat ini diikuti oleh Abu Ya'la yang disebutkan juga dalam *al-Aḥkām al-Sultāniyyah* bahwa pengukuhan seorang pemimpin berdasarkan pilihan *ahlul ḥalli wal aqdi* hanya berlaku oleh kesepakatan kalangan mayoritas di antara mereka. Pendapat lain disampaikan oleh Ibnu Taimiyah yang menjelaskan tentang ketidakhadiran salah satu sahabat, yaitu Sa'ad bin Ubadah ketika pembaiatan Abu Bakar. Menurutnya, ketidakhadiran salah satu sahabat itu tidak berpengaruh terhadap sah atau tidaknya proses pembaiatan. Karena ketidakhadiran Sa'ad tidak berdampak untuk menghalangi tujuan kekuasaan, yaitu untuk mencapai kemaslahatan imamah. Lihat: Abdullah Ad-Dumaiji, *Imamah 'Uzhma: Konsep Kepemimpinan dalam Islam ...*: 213.

dibentuk oleh khalifah pendahulunya (kecuali pada masa Abu Bakar).⁵⁹ Pendapat ini berhujjah dengan pengangkatan Abu Bakar ra ketika menjadi kepala negara. Ia dipilih oleh orang-orang yang hadir dalam pengangkatannya, dan tidak menunggu kedatangan anggota yang belum hadir. Hal ini senada dengan pendapat yang disampaikan oleh al-Mawardi. Mengenai cara pemilihan *ahlul ḥalli wal aqdi*, al-Mawardi menyatakan bahwa *ahlul ḥalli wal aqdi* ialah kelompok orang-orang yang dipilih oleh kepala negara⁶⁰ untuk memilih kepala negara setelahnya.

Sedangkan berkenaan unsur yang terdapat di dalam kelembagaan, menurut an-Nawawi *ahlul ḥalli wal aqdi* terdiri dari para ulama, pemimpin, pemuka rakyat yang mudah dikumpulkan untuk memimpin dan mewakili kepentingan umat. Berbeda dari an-Nawawi, Rasyid Ridha dalam karyanya “*Tafsir al-Manar*” menyebutkan bahwa Muhammad Abduh justru menyamakan *ahlul ḥalli wal aqdi* dengan ulil amri yang dimaknai sebagai kumpulan orang dari berbagai profesi dan keahlian yang ada dalam masyarakat.

Ridha nampaknya berpandangan lebih modern dari kebanyakan pemikir zaman klasik. Ia berpendapat bahwa keanggotaan lembaga ini tidak hanya dari ulama atau ahli agama yang sudah mencapai tingkat mujtahid saja, tapi juga dilengkapi oleh mereka para pemuka masyarakat

⁵⁹ Muhammad Ihsan, “Perbandingan Pemilihan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia dengan Konsep Syura dalam Prinsip Ketatanegaraan Islam”, *USU Law Jurnal*, Vol. IV, no 4 (Oktober 2016), hlm. 121.

⁶⁰ Sidi Abdullah, “Persidangan *Ahlul Ḥalli Wal Aqdi*, Memilih dan Mengangkat Kepala Negara”, <https://sidiabdullah.wordpress.com>, diakses 22 Maret 2020.

di berbagai bidang perdagangan, perindustrian, dan sebagainya.⁶¹ Secara lebih spesifik, mereka adalah para amir, hakim, para ulama, para militer dan pemimpin yang dijadikan rujukan oleh umat Islam dalam menangani masalah dan kemaslahatan. Sedangkan Rasyid Ridha sendiri berpandangan bahwa susunan *ahlul ḥalli wal aqdi* ini ialah sekelompok orang yang mendapatkan kepercayaan dari masyarakat yang terdiri dari ulama, pemimpin militer, pemimpin pekerja seperti pedagang, tukang, petani, pemimpin perusahaan, pemimpin partai politik dan para tokoh wartawan.⁶²

Jadi di dalam keanggotaan *ahlul ḥalli wal aqdi* tidak hanya terdiri dari para ulama, namun juga dari berbagai profesi. Lebih spesifik, para tokoh menyebutkan bahwa orang-orang yang berada dalam kelembagaan ini adalah orang yang mendapatkan legitimasi dari rakyat. Sedangkan pemilihannya, anggota *ahlul ḥalli wal aqdi* dipilih dari khalifah. Namun berbeda pada masa Abu Bakar, di mana *ahlul ḥalli wal aqdi* ini berasal dari rakyat karena Rasulullah SAW tidak menunjuk *ahlul ḥalli wal aqdi*.

⁶¹ Muhammad Zulifan, "Politik Islam di Indonesia: Ideologi, Transformasi, dan Prospek dalam Proses Politik Terkini", *Jurnal politik Islam Indonesia: Indonesia Political Science Review*, Vol. I, no 2 (2016), hlm. 178.

⁶² NFH Febrianty, "Ahlul Ḥalli Wal Aqdi dalam Fikih Siyasaḥ", www.digilib.uinsby.ac.id, diakses 22 Maret 2020.

B. Konsep Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

1. Pengertian MPR

Majelis Permusyawaratan Rakyat atau biasa disebut MPR merupakan salah satu lembaga negara Indonesia. Dalam karya Bagir Manan yang berjudul *Susunan Pemerintahan* disebutkan bahwa secara konstitusional kelembagaan negara Indonesia bersifat formal dan bukan materiil. Hal tersebut karena lembaga-lembaga negara tersebut berdiri sendiri dan bukan merupakan bagian dari yang lainnya, namun dalam hal melaksanakan kekuasaan atau wewenang, lembaga-lembaga negara ini tidak bisa terlepas dari lembaga negara yang lain.⁶³

MPR adalah singkatan dari Majelis Permusyawaratan Rakyat. Apabila melihat dari segi susunan kata, maka MPR terdiri dari 3 (tiga) kata yaitu Majelis yang artinya perkumpulan/kelompok, Permusyawaratan berarti suatu proses pengambilan keputusan dengan mekanisme musyawarah, dan Rakyat yang merupakan penduduk atau masyarakat yang mendiami wilayah suatu negara tertentu. Jadi kata MPR apabila satukan maka akan membentuk makna tempat berkumpulnya masyarakat atau rakyat untuk bermusyawarah. Di Indonesia lembaga MPR ini merupakan tempat para wakil rakyat berkumpul dan bermusyawarah dalam mengambil keputusan dan kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan bangsa dan negara.

⁶³ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI* (Bandung: Fokusmedia, 2013), hlm. 70.

Sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) bahwa, “MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-undang.” Berdasarkan teori *Trias Politica* yang membagi cabang kekuasaan menjadi tiga, MPR dikategorikan sebagai lembaga legislatif di Indonesia bersama dengan DPR dan DPD.

2. Sejarah MPR

a. Era Pra Kemerdekaan - Pasca Kemerdekaan

Trauma akan penjajahan Belanda dan Jepang ternyata membawa dampak terhadap pemikiran *the founding fathers* bangsa Indonesia dalam menentukan arah dan pola pemerintahan yang akan dijalankan oleh Indonesia ke depannya. Sebagai bentuk penolakan terhadap paham liberalisme dan demokrasi Barat yang dibawa oleh penjajah, maka muncul gagasan dari *founding fathers* untuk mewujudkan aspirasi rakyat dalam bentuk perwakilan. Gagasan cemerlang tersebut pertama kali dicetuskan oleh Soekarno dalam pidato yang disampaikan tanggal 1 Juni 1945 saat pembahasan BPUPKI. Pancasila yang diusulkan oleh Soekarno di dalam sila ketiga terdapat prinsip mufakat dan demokrasi.⁶⁴ Prinsip ini yang mendasari pemikiran Soekarno untuk membentuk sebuah badan perwakilan. Prinsip ini juga sebagai landasan permusyawaratan

⁶⁴ Mazdan Maftukha Assyayuti, *Perbandingan Konsep Ahlul Halli Wal Aqdi dalam Teori Kenegaraan Islam dan Konsepsi Lembaga Perwakilan dalam Teori Kenegaraan Modern ...*: 64.

bagi bangsa Indonesia untuk menyelenggarakan pemerintahan negara Indonesia yang mengutamakan mufakat dan asas demokrasi.

Pendapat Soekarno mengenai prinsip yang menjadi dasar permusyawaratan, diungkapkan juga oleh M. Yamin dengan Peri Kerakyatan. Peri Kerakyatan yang dikemukakan oleh M. Yamin terdiri dari:

1) Permusyawaratan. Prinsip ini didasarkan dari QS. Asy-Syura:

38 yang berbunyi:

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ، وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ

Dan bagi orang-orang yang beriman, mematuhi seruan Tuhan-Nya dan mendirikan shalat, sedangkan urusan mereka diputuskan dengan musyawarah antara mereka, dan mereka menafkahkan sebagian rezeki yang Kami berikan kepada mereka.⁶⁵

Berkenaan dengan prinsip permusyawaratan tersebut, dalam risalah sidang BPUPKI-PPKI telah dinyatakan oleh Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati bahwa M. Yamin menyatakan:

“Perintah ini jelas terang. Juga dalam sejarah Rasul Allah dan pada zaman khalif yang empat *Alkhalafahurrasyidin*, ternyata permusyawaratan bersama itu dijalankan dengan sebaik-baiknya sehingga oleh pelaksanaan dasar itu segala umat atau wakilnya dapat campur dalam penyusunan dan pelaksanaan negara. Musyawarah menjadi kekuatan karena membuka kesempatan kepada orang yang berkepentingan, membesarkan tanggungjawab warga negara dan menimbulkan kewajiban yang tidak mengikat hati. Lagi pula dalam tiga hal dasar permusyawaratan itu memberi

⁶⁵ Tim penerjemah al-Quran Kemenag RI, *Al-Quran dan Terjemah ...*: 488.

kemajuan kepada umat yang hidup dalam negara yang dilindungi oleh kebesaran ke-Tuhanan. *Pertama*, karena dasar musyawarah itu manusia memperhalus perjuangannya dan bekerja di atas jalan ke-Tuhan dengan membuka pikiran dalam permusyawaratan sesama manusia. *Kedua*, oleh permusyawaratan, maka negara tidaklah dipikul oleh seorang manusia atau pikiran yang berputar dalam otak sebuah kepala, melainkan dipangku oleh segala golongan, sehingga negara tidak berpusing di sekeliling seorang insan, melainkan sama-sama membentuk negara sebagai suatu batang tubuh, yang satu-satu sel mengerjakan kewajiban atas permufakatan yang menimbulkan perlainan atau perbedaan kerja, tetapi untuk kesempurnaan seluruh badan; dan *Ketiga*, permusyawaratan mengecilkan atau menghilangkan kekhilafan pendiri atau kelakuan orang-seorang, permusyawaratan membawa negara kepada tindakan yang betul dan menghilangkan segala kesesatan.”⁶⁶

2) Perwakilan. M. Yamin berpandangan bahwa dasar dari adat ialah mengharuskan adanya perwakilan-perwakilan sebagai ikatan masyarakat di seluruh Indonesia. Perwakilan sebagai dasar abadi dari tata negara; dan

3) Kebijaksanaan (rasionalisme). Adanya perubahan dalam adat dan masyarakat, keinginan penyerahan menyebabkan dibutuhkannya rasionalisme sebagai dinamika masyarakat.

Berbeda dengan Soekarno dan M. Yamin, Soepomo mengungkapkan mengenai permusyawaratan secara lebih terperinci

⁶⁶ M. Yamin juga menyatakan bahwa prinsip musyawarah ini pada dasarnya sudah dipraktikan pada masa Nabi Muhammad SAW dalam mengelola negara Madinah. Konsep dasar yang digunakan dalam musyawarah ialah bersatu untuk mufakat, menurut adat, perpaduan adat dengan perintah agama. Maka dalam hal ini nampak jelas bahwa permusyawaratan yang dimaksud oleh M. Yamin bercorong dari hukum Islam dan hukum adat. Lihat: Harry Setya Nugraha, *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Tesis, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2017, hlm. 150-151.

dengan menyebutkan istilah “Badan Permusyawaratan”.⁶⁷ Dari ketiga tokoh tersebut telah nyata bahwa dalam mewujudkan kedaulatan rakyat berdasarkan perwakilan, diterjemahkan melalui lembaga yang yang dibentuk untuk menampung aspirasi dan suara rakyat di dalam pemerintahan.

Konsepsi permusyawaratan tersebut kemudian disempurnakan dan dirapatkan dalam sidang BPUPKI tanggal 14, 15 dan 16 Juli 1945. Dari konsepsi “Badan Permusyawaratan Rakyat” yang diusung oleh tiga tokoh tersebut, maka disepakati perubahan istilah menjadi “Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Dari konsep lembaga permusyawaratan tersebut nantinya akan diisi oleh perwakilan dari seluruh golongan dan seluruh daerah-daerah di Indonesia. Sehingga lembaga tersebut (Majelis Permusyawaratan Rakyat) diharapkan sebagai penjelmaan rakyat yang sesungguhnya yang memegang kedaulatan seluruh rakyat (*vertretungsorgan des Willens der staatvolkes*).⁶⁸

Pembahasan tentang MPR dalam sidang BPUPKI kemudian dipertegas oleh Sukiman dengan menegaskan kedudukan MPR terhadap DPR. Menurut Sukiman MPR mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari DPR. Selain itu, Sukiman menambahkan bahwa anggota MPR sebaiknya dipilih langsung oleh rakyat. Kedudukan

⁶⁷ Mazdan Maftukha Assyayuti, *Perbandingan Konsep Ahlul Halli Wal Aqdi dalam Teori Kenegaraan Islam dan Konsepsi Lembaga Perwakilan dalam Teori Kenegaraan Modern ...*: 64.

⁶⁸ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 74.

MPR tersebut sebagaimana lembaga-lembaga di beberapa negara seperti Rijsdag Jerman, Konstitusi Weimar, Majelis Rendah Dai Nippon, Tweede Kamer dari Steten General Belanda yang juga dipilih secara langsung oleh rakyat.⁶⁹

Pasca proklamasi kemerdekaan Indonesia, MPR merupakan lembaga yang bersifat formil non-materil yang pasif. Sebab MPR hanya dikenal sebagai lembaga negara sebagaimana dicantumkan dalam UUD 1945. Namun dalam praktiknya, substansi keberadaan MPR belum terlaksana dengan baik karena segala tugas dan wewenangnya masih dilaksanakan oleh Presiden atas bantuan badan Komite Nasional Indonesia Pusat atau Komite Nasional Pusat (KNP).⁷⁰ Berdasarkan referendum yang lahir pada 7 Oktober 1945, KNP mendesak Presiden untuk segera membentuk MPR sekaligus memberikan usul agar anggota-anggota KNP dapat dianggap sebagai MPR selagi MPR belum terbentuk. Hal ini berlaku dari periode UUD RIS hingga UUDS tahun 1950-1959.

Pembentukan KNP atau Komite Nasional Pusat telah dituliskan dalam ketentuan UUD 1945 di dalam Pasal IV Aturan Peralihan yang menyebutkan bahwa:

“Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut

⁶⁹ Harry Setya Nugraha, *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia ...*: 155.

⁷⁰ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 76.

Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan sepenuhnya oleh Presiden dengan bantuan Komite Nasional⁷¹”.

Sebelum terbentuknya MPR dan DPR, KNP ini yang melaksanakan fungsi legislasi berdasarkan Maklumat Wakil Presiden Nomor X tanggal 16 Oktober 1945 yang pada intinya menyebutkan:

“Bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara, serta menyetujui bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubungan dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih antara mereka dan bertanggungjawab kepada Komite Nasional Pusat.”

Dari isi maklumat yang dikeluarkan oleh Wakil Presiden maka posisi KNP yang dulunya merupakan pembantu Presiden secara signifikan berubah dengan dipasrahi tugas dan wewenang MPR secara konstitutif dan DPR yang menjalankan fungsi legislasi.⁷² Namun tugas KNP berakhir sejak Dekrit Presiden tahun 1959 dengan ditetapkan kembali UUD 1945 sebagai dasar konstitusi negara Indonesia. Berbarengan dengan ini maka lembaga-lembaga negara seperti MPR, DPR dan DPA perlu dibentuk kembali. Dahlan Thaib dalam Disertasinya berjudul “Konsepsi Kedaulatan Rakyat

⁷¹Komite Nasional yang dimaksud ialah Komisi Nasional Pusat (KNP) yang dilantik pada tanggal 29 Agustus 1945 dengan jumlah anggota sekitar 150 orang, yang terdiri dari anggota PPKI, pimpinan-pimpinan rakyat dari segala golongan, aliran, dan lapisan seperti alim ulama, kaum pergerakan, pemuda-pemuda, kaum dagang dan perniagaan. Lihat: Harry Setya Nugraha, *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia ...*: 157.

⁷²Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 78.

Menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasinya dalam Praktik Ketatanegaraan (Studi Tentang MPR sebagai Pelaku Kedaulatan Sepenuhnya)” menerangkan bahwa dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 maka dibentuklah lembaga MPR dengan istilah MPRS (Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara). Namun lembaga ini diketuai oleh seorang yang kedudukannya sejajar dengan Menteri. Sehingga MPRS pada masa ini bukan lagi sebagai lembaga tertinggi melainkan berada di bawah Presiden.⁷³

Padahal sejatinya M. Yamin dalam sidang BPUPKI menegaskan bahwa pembentukan MPR diperuntukkan untuk seluruh rakyat Indonesia dengan kekuasaan dan kedudukan yang setinggi-tingginya di dalam republik.⁷⁴ Di dalam buku *MPR dari Masa ke Masa* karya Samsul Wahidin disebutkan bahwa MPRS pada masa ini terdiri dari anggota DPR, utusan daerah⁷⁵ dan Golongan Karya yang jumlah keseluruhan mencapai 551 orang dengan perbandingan

⁷³ Sentralisasi kekuasaan pada Presiden Soekarno dan pengaruhnya yang cukup kuat menyebabkan MPRS menjadi lembaga yang lemah sehingga hanya dijadikan instrumen untuk melanggengkan kekuasaan serta memberi dan mengesahkan kebijakan-kebijakan yang bertentangan dengan ruh UUD 1945. Lihat: Harry Setya Nugraha, *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia ...*: 163.

⁷⁴ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 70.

⁷⁵ Aisyah Amimi dalam karyanya “*Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*” menyebutkan mengenai pengangkatan utusan daerah dengan komposisi sebagai berikut:

1. Untuk penduduk Daerah Tingkat I yang berpenduduk 3 juta ke atas mendapatkan 5 orang wakil;
2. Untuk penduduk Daerah Tingkat I yang berpenduduk 1 sampai 3 juta mendapatkan 4 orang wakil;
3. Untuk penduduk Daerah Tingkat I yang berjumlah di bawah 1 juta mendapatkan 3 orang wakil. Lihat: Harry Setya Nugraha, *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia ...*: 164.

antara utusan daerah dengan Golongan Karya sebesar 2:1. Periode ini diakhiri dengan dikeluarkannya Supersemar pada 11 Maret 1966.

b. Era Orde Baru

MPRS pada masa Orde Baru mencoba mengembalikan kedudukannya menjadi lembaga tertinggi negara dengan mengadakan Sidang Umum IV. Sidang Umum IV MPRS menekankan UUD 1945 dilaksanakan dengan murni dan konsekuen serta menghasilkan ketentuan sebagai berikut:

- 1) Meninjau kembali ketetapan-ketetapan MPRS Orde Lama yang bertentangan dengan UUD 1945, seperti Presiden seumur hidup, Pimpinan Besar Revolusi sebagai institusi atau hanya sebagai gelar;
- 2) Mengakhiri sistem Penetapan Presiden (Penpres) dengan adanya MPRS;
- 3) Memfungsikan Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga-lembaga Tinggi Negara: MPRS, Presiden dan Wakil Presiden, DPR GR, DPA, MA, serta BPK, dengan segala wewenang dan tugasnya menurut UUD 1945;
- 4) Menentukan Pemilihan umum.⁷⁶

Masa pemerintahan MPRS berakhir dengan lahirnya UU Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum dan UU Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan

⁷⁶ Harry Setya Nugraha, *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia ...*: 171.

DPRD. Terdapat dalam Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 16 Tahun 1969⁷⁷ bahwa MPR terdiri atas anggota DPR, utusan Daerah, Golongan Politik dan Golongan Karya. Anggota MPR berjumlah 960 kursi yang terdiri dari 360 berasal dari orsospol dan 560 dari hasil pengangkatan (ABRI, Utusan Daerah, Utusan Golongan dan peserta pemilu berdasarkan perimbangan perolehan suara).

Meskipun secara yuridis anggota MPR dipilih oleh rakyat, namun penetapan dan penunjukan anggota MPR oleh Presiden masih menjadi mayoritas. Hal demikian menunjukkan adanya kekuasaan yang luar biasa dari eksekutif, yang dalam hukum tata negara diistilahkan dengan *executive heavy*. Dengan kedudukannya sebagai lembaga tertinggi negara yang diikuti oleh kewenangannya meminta pertanggungjawaban dari Presiden, namun nyatanya MPR pada masa Orde Baru tidak pernah meminta pertanggungjawaban

⁷⁷ Di dalam UU No 16 Tahun 1969 disebutkan bahwa:

- 1) Susunan keanggotaan MPR, terdiri dari:
 - a. Utusan Golongan (Pasal 8 jo ayat (3) huruf a);
 - b. Utusan Golongan Politik dan Golongan Karya. Yang ditetapkan berdasarkan imbalan hasil pemilu. Organisasi Golongan Politik/Golongan Karya yang ikut dalam pemilu, dijamin sekurang-kurangnya satu utusan di MPR (pasal 1 ayat (3) huruf b)
- 2) Jumlah anggota tambahan MPR yang berkedudukan sebagai Utusan Daerah adalah sekurang-kurangnya 4 (empat) orang dan sebanyak-banyaknya tujuh orang untuk tiap-tiap Daerah Tingkat I/Provinsi (Pasal 8 ayat (1)), dengan ketentuan:
 - a. Yang berpenduduk kurang dari 1 juta orang mendapat 4 orang utusan;
 - b. Yang berpenduduk 1 juta sampai 5 juta orang mendapat 5 orang utusan;
 - c. Yang berpenduduk 5 juta sampai 10 juta orang mendapat 6 orang utusan;
 - d. Yang berpenduduk 10 juta keatas mendapat 7 orang utusan. Utusan daerah termasuk Gubernur/Kepala Daerah dipilih oleh DPRD Tingkat I (Pasal 8 ayat (2));
- 3) Jumlah anggota MPRS yang diangkat ditetapkan sebanyak sepertiga dari seluruh anggota MPR, dan terdiri dari:
 - a. Anggota DPR yang diangkat sebanyak 100 orang (Pasal 1 ayat (4) huruf a Jo Pasal 10 ayat (4));
 - b. Anggota tambahan MPR dari Golongan Karya ABRI;
 - c. Anggota tambahan MPR Karya ABRI dan Golongan Karya non-ABRI yang jumlahnya ditetapkan oleh Presiden (Pasal 1 ayat (5)). Lihat: Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

dari Presiden yang terpilih. Ini artinya meskipun dengan kedudukan tertinggi, MPR belum mampu menjalankan fungsinya dengan baik. Justru MPR dijadikan instrumen bagi eksekutif untuk melanggengkan kekuasaan.

c. Era Reformasi sampai Sekarang

MPR pada masa reformasi yang berlangsung sejak 1998-1999 merupakan hasil pemilu Orde Baru. Namun pada tahun 1999 dilaksanakan juga pemilu untuk memilih anggota MPR. Dalam kurun waktu 1999-2002, MPR hasil pemilu tahun 1999 telah mengadakan 4 (empat) kali Sidang Tahunan.⁷⁸ Kesemua sidang yang dilakukan pada kurun waktu 1999-2002 merupakan sidang guna melakukan perubahan terhadap UUD 1945 atau yang lebih dikenal dengan istilah amandemen.

MPR pada masa reformasi memiliki kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dari tahun 1997 sampai terjadi perubahan ketiga pada tahun 2001. Berdasarkan ketentuan UUD 1945 sebelum perubahan, telah disebutkan bahwa MPR terdiri atas anggota-anggota DPR, utusan Daerah, utusan Golongan, dan ABRI yang diangkat melalui aturan yang ditetapkan melalui Undang-Undang. Berdasarkan bunyi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan,

⁷⁸ Sidang yang dilaksanakan MPR dalam kurun waktu 1999-2000 adalah Sidang Umum MPR yang dilaksanakan pada 14-21 Oktober 1999, Sidang Tahunan yang dilaksanakan pada 7-18 Agustus 2000, Sidang Tahunan yang dilaksanakan pada 1-9 November 2001 dan yang terakhir Sidang Tahunan yang dilaksanakan pada 1-11 Agustus 2002. Lihat: Harry Setya Nugraha, *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia ...*: 184-185.

disebutkan bahwa MPR merupakan pemegang penuh kedaulatan rakyat. Sebagai representasi dari rakyat, MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD 1945 serta menetapkan GBHN.⁷⁹

Kedudukan dan susunan MPR pada masa reformasi terus berjalan hingga perubahan ketiga UUD 1945 pada tahun 2001. Pasca dilakukannya perubahan ketiga, kedudukan MPR tidak lagi diposisikan sebagai lembaga tertinggi negara. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 pasca perubahan ketiga berubah menjadi “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”⁸⁰ dari rumusan sebelumnya yaitu “*Kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.*”⁸¹

Perubahan tersebut dibarengi dengan perubahan fundamental ketatanegaraan Indonesia berkaitan dengan tugas dan wewenang MPR. Perubahan-perubahan tersebut adalah: 1) Perubahan terhadap sistem demokrasi yang sebelumnya berbentuk demokrasi perwakilan/tidak langsung kini berubah menjadi demokrasi secara

⁷⁹ Menurut Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 bahwa yang dimaksud dengan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk lima tahun guna mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan. Lihat: Janpatar Simamora. “Urgensi Keberadaan GBHN dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, *Jurnal Litigasi*, Vol. XVII, no 2 (2016), hlm. 3441.

⁸⁰ Maksud dari perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 adalah untuk mengoptimalkan dan meneguhkan paham kedaulatan rakyat yang dianut oleh Indonesia yang secara tegas dinyatakan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea IV. Lihat: Sekretaris Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasarakatan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat* (Jakarta: Sekretariat MPR RI, 2004), hlm. 65.

⁸¹ Rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum Perubahan.

langsung⁸², 2) Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR tetapi dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat, 3) MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara, tetapi setara dengan lembaga negara lain, 4) MPR tidak lagi menyusun dan menetapkan GBHN, 5) Presiden tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR.⁸³ Hal senada juga disampaikan oleh Denny Indrayana yang menyebutkan:

“The Third amendment reduces the authority of the MPR. It’s power of elect the President and Vice President is, for example, removed. Consequently, the MPR’s power to set the GBHN, which the President had been obliged to implement and be responsible for, is also removed.”⁸⁴

Dari hasil Sidang Tahunan 2001, kewenangan MPR hanya sebatas melantik Presiden dan Wakil Presiden yang telah dipilih rakyat. Sedangkan kewenangan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden (*impeachment*) baru bisa dilakukan manakala ada usulan dari DPR serta setelah MK memeriksa, mengadili dan memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah terbukti melakukan perbuatan yang dilarang menurut peraturan perundang-

⁸² Demokrasi langsung ini artinya kewenangan MPR dalam memilih Presiden sudah tidak berlaku lagi, sebab pasca perubahan UUD 1945, Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Hal tersebut disebutkan dalam ketentuan Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 Pasca Perubahan. Demokrasi langsung ini sebagai wujud pengejawantahan paham kedaulatan rakyat. Selain itu, pemilihan langsung oleh rakyat menjadikan Presiden dan Wakil Presiden mempunyai legitimasi yang kuat sehingga akan memperkuat sistem Presidensial. Lihat: Sekretaris Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ...*: 83.

⁸³ Eric Stenly Holle, “Reformasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN Sebagai Pelaksanaan Asas Kedaulatan Rakyat dalam Rangka Perubahan Ke-V UUD 1945”, *Jurnal Hukum Volkgeist: Mimbar Pendidikan Hukum Nasional*, Vol. I, no 1 (Desember 2016), hlm. 74.

⁸⁴ Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitutional-Making in Transition* (Jakarta: Kompas, 2008), hlm. 263.

undangan. Selain itu, kewenangan dalam mengubah dan menetapkan UUD 1945 masih melekat pada MPR.⁸⁵

Adanya perubahan terhadap kedudukan MPR tidak hanya berimplikasi terhadap tugas dan wewenang MPR, namun juga membawa dampak terhadap susunan keanggotaan MPR. Sebelum perubahan, MPR terdiri dari anggota DPR, utusan daerah, utusan golongan dan ABRI. Namun setelah amandemen, sebagaimana termaktub dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD⁸⁶. Reposisi susunan MPR ini dimaksudkan untuk mewujudkan sistem *check and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia⁸⁷

Sebagaimana yang tertulis dalam sejarah bangsa Indonesia bahwa MPR dari pra kemerdekaan sampai dengan era reformasi merupakan representasi dari seluruh rakyat Indonesia. MPR merupakan penjelmaan dari kehendak dan suara rakyat. MPR juga memegang penuh kedaulatan rakyat sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan. Sebagai pemegang kedaulatan tertinggi, MPR mengadakan kontrak dengan Presiden dan rakyat. Kontrak dengan rakyat diwujudkan

⁸⁵ Harry Setya Nugraha, *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia ...*: 186.

⁸⁶ Penghapusan utusan golongan dalam struktur susunan keanggotaan MPR didorong oleh pertimbangan yang bersifat pragmatik daripada konseptual. Hal tersebut karena: *Pertama*, tidak mudah menentukan golongan yang diwakili. *Kedua*, cara pengisian utusan golongan ini rentan terhadap praktik kolusi politik yang terbentuk antara golongan yang diangkat dengan pihak yang mengangkat golongan. Menurut Penjelasan Pasal 2 pada naskah asli sebelum perubahan dijelaskan bahwa yang dimaksud golongan adalah badan-badan seperti koperasi, serikat pekerja dan lain-lain badan kolektif di bidang ekonomi. Lihat: Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru ...*: 72.

⁸⁷ R. Nazriyah, "Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. XLVII, no 1 (2017), hlm. 41.

dari fungsinya sebagai penyalur aspirasi dan kehendak rakyat. Sedangkan berkenaan dengan Presiden, MPR memberikan mandat kepada Presiden yang berarti bahwa Presiden sebagai pelaksana pemerintahan bertanggung jawab kepada MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat.

Meskipun kedudukannya berubah, namun secara filosofis keberadaan MPR merupakan perwujudan dari prinsip mufakat dan demokrasi yang terkandung dalam sila ketiga Pancasila. Selain itu keberadaan MPR sesuai dengan prinsip musyawarah dalam butir sila keempat Pancasila yang menjadi pondasi para pejuang bangsa dalam membangun negara Indonesia.

3. Fungsi, Tugas dan Wewenang MPR

Samsul Wahidin melalui bukunya *MPR dari Masa ke Masa*⁸⁸ mengungkapkan bahwa Soepomo terkait keberadaan lembaga permusyawaratan tidak dijelaskan secara rinci, namun Soepomo menyatakan bahwa lembaga permusyawaratan mempunyai fungsi, yaitu:

- a. Sebagai badan permusyawaratan dari rakyat yang akan menetapkan garis-garis kebijakan pemerintah di samping kepala negara.
- b. Sebagai pengawas dalam arti pasangan kepala negara di dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan kerjasama ini kepala negara senantiasa mengetahui aspirasi masyarakat serta masalah-masalah yang timbul di dalam badan permusyawaratan.

⁸⁸ Harry Setya Nugraha, *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia ...*: 153.

Dalam struktur kelembagaan negara, selain mempunyai fungsi sebagai lembaga tinggi negara MPR juga melaksanakan tugas-tugasnya sebagai salah satu bagian dari roda pemerintahan. Berkaitan dengan hal tersebut, tugas MPR sebelum amandemen telah diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 serta Pasal 3 ketetapan MPR Nomor 1/MPR/1983 yang meliputi:

- a. Menetapkan UUD 1945;
- b. Menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara;
- c. Memilih (dan mengangkat) Presiden dan Wakil Presiden.⁸⁹

Berbeda dengan tugas MPR sebelum amandemen, tugas MPR pasca amandemen terdapat dalam Pasal 5 UU No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yang meliputi:

- a. Memasyarakatkan Ketetapan MPR;
- b. Memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhineka Tunggal Ika;
- c. Mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dan pelaksanaannya; serta
- d. Menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.⁹⁰

Terkait dengan kewenangan yang dimiliki oleh MPR, terdapat perbedaan yang cukup signifikan sebelum dan pasca amandemen UUD

⁸⁹ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 92.

⁹⁰ Pasal 5 UU No 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

1945. Hal ini dikarenakan adanya pergeseran kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebelum amandemen UUD 1945, MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang mempunyai kekuasaan tidak terbatas. Kewenangan yang dimiliki oleh MPR sebelum amandemen terdapat dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2), Pasal 3, dan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen. Kewenangan yang dimiliki MPR yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) berbunyi, "*Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.*" Sedangkan dalam ketentuan Pasal 3 telah dinyatakan, "*MPR adalah menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara.*" Sementara itu kewenangan yang lain dijelaskan dalam Pasal 6 ayat (2), yaitu "*Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak.*"⁹¹

Namun pasca amandemen, dengan berubahnya kedudukan MPR menjadi lembaga tinggi negara juga dibarengi dengan berubahnya kewenangan MPR. Kedaulatan yang dulunya dilaksanakan oleh MPR, pasca amandemen kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh Undang-Undang Dasar. Begitu pula wewenang terkait dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Pasca amandemen, Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu. Hal tersebut sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 22E ayat 2 berbunyi: "*Pemilihan umum*

⁹¹ UUD 1945 Naskah Asli.

diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.”⁹²

Kewenangan MPR yang lain disebutkan dalam Pasal 3 ayat (1), ayat (2), ayat (3), Pasal 8 ayat (3) UUD 1945. Dalam ketentuan Pasal 3 ayat (1) disebutkan, “*Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar*”. Sedangkan dalam Pasal 3 ayat (2), “*Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden*”. Selanjutnya dinyatakan dalam Pasal 3 ayat (3) bahwa, “*Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar*”. Untuk ketentuan yang tertuang dalam Pasal 8 ayat (3) berbunyi,

“Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.”⁹³

Selain dicantumkan dalam UUD 1945, kewenangan MPR juga termaktub dalam UU No 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan

⁹² Mooryati Sudibyo, “MPR Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945 (Kedudukan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan)”, *Jurnal Majelis*, Vol. I, no 1 (Agustus 2009), hlm. 43.

⁹³ Pasal 3 dan Pasal 8 UUD 1945 Pasca Perubahan.

Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3).

Wewenang MPR pasca amandemen secara umum, yaitu:

- a. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;⁹⁴
- 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 penghinaan 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

⁹⁴ “Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak.” Presiden dan Wakil Presiden sebelumnya dipilih oleh MPR dengan menggunakan sistem mandataris, sehingga Presiden dan Wakil Presiden terpilih juga bertanggungjawab kepada MPR melalui mekanisme GBHN. Lihat: Pasal 6 ayat (2) UUD Naskah Asli.

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.⁹⁵

Berkenaan dengan fungsi, tugas dan kewenangan yang dimiliki MPR terjadi perubahan yang cukup signifikan. MPR yang dulunya merupakan lembaga tertinggi negara sebagai pemegang kedaulatan rakyat sekarang utuh, sekarang menjadi lembaga yang sejajar dengan lembaga negara lainnya. Pasca amandemen, MPR masuk ke dalam ranah lembaga legislatif yang berfungsi sebagai pembuat Undang-Undang. Sedangkan tugas dan kewenangan yang berubah dari MPR pasca amandemen menyangkut penetapan GBHN, pengangkatan Presiden dan/atau Wakil Presiden, serta menyangkut pemegang kedaulatan rakyat.

4. Kedudukan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia
 - a. Kedudukan MPR sebelum Amandemen

Disebutkan pada risalah sidang BPUPKI pada tanggal 11 Juli 1945 bahwa pada awal pembentukannya, MPR yang dicita-citakan oleh M. Yamin telah disampaikan di dalam sidang yang menyebutkan bahwa:

⁹⁵ Pasal 4 UU No 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

“Kemudian di hadapan kepala negara dan wakil kepala negara itu adalah sebuah Majelis Permusyawaratan untuk seluruh rakyat Indonesia, yaitu menjadi kekuasaan yang setinggi-tingginya di dalam republik. Kekuasaan yang dipegang oleh permusyawaratan seluruh rakyat Indonesia diduduki, tidak hanya oleh wakil-wakil daerah-daerah Indonesia, tetapi semata-mata pula oleh wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak. Majelis Permusyawaratan juga meliputi segala anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Kepada Majelis Presiden bertanggung jawab.”⁹⁶

Yamin dalam pidatonya menghendaki agar dalam Undang-Undang Dasar yang akan disusun, ada MPR yang menjadi kekuasaan setinggi-tingginya di Negara Republik Indonesia sebagai pelaksana kedaulatan rakyat, maka dari itu MPR dirancang sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang keanggotaannya terdiri dari anggota DPR, utusan daerah, utusan golongan, dan ABRI.⁹⁷

Dari rumusan yang diusung oleh M. Yamin kemudian dimasukkan ke dalam rumusan UUD 1945 dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2), yang berbunyi: “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*”⁹⁸.

Disebutkan oleh Saafroedin Bahar dalam risalah sidang BPUPKI-PPKI pada 28 Mei-22 Agustus 1945 yang dirujuk dari Sekretaris Negara, bahwa pandangan Yamin mengenai MPR ialah sebagai

⁹⁶ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru ...*: 70.

⁹⁷ Mahesa Rannie, “Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945”, *Simbur Cahaya*, Vol. XXIV (Mei 2017), hlm. 4845.

⁹⁸ Pada penjelasan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan menyatakan bahwa Majelis ialah penyelenggara negara yang tertinggi. Majelis ini dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara. Lihat: Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru ...*: 68.

penyambung kedaulatan rakyat Indonesia di mana permusyawaratan berfungsi sebagai tempat merundingkan kepentingan negara dan kepentingan umum.⁹⁹

Tidak hanya Yamin, rumusan tentang kedudukan MPR ini juga disampaikan oleh Soepomo dalam sidang PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 yang menyatakan:

“Kedaulatan negara ada di tangan rakyat, sebagai penjelmaan rakyat, di dalam suatu badan yang dinamakan di sini: Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jadi Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah suatu badan negara yang memegang kedaulatan rakyat, ialah suatu badan yang paling tinggi, yang tidak terbatas kekuasaannya. Maka Majelis Permusyawaratan Rakyat yang memegang kedaulatan rakyat itulah yang menetapkan UUD, dan Majelis Permusyawaratan Rakyat itu yang mengangkat Presiden. Maka Majelis Permusyawaratan Rakyat menerapkan garis-garis besar haluan negara ...”

Mahfud MD dalam bukunya *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* menyebutkan bahwa kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara sebelum amandemen UUD 1945 didasarkan pada paham integralistik yang diusung oleh Soepomo. Di dalam paham integralistik ini mengatakan bahwa:

“Negara ialah suatu susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan masyarakat yang

⁹⁹Awalnya MPR bukanlah merujuk sebagai suatu institusi atau lembaga. Yamin memaknai MPR sebagai suatu mekanisme pengambilan keputusan untuk merundingkan masalah negara maupun masalah umum. Yamin memberikan beberapa istilah untuk menyebut MPR, yaitu: *Majelis Permusyawaratan untuk seluruh rakyat Indonesia, Permusyawaratan seluruh rakyat Indonesia, Majelis, Majelis Permufakatan Rakyat, Permusyawaratan Rakyat Indonesia, Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia, Majelis Permusyawaratan Seluruh Indonesia, dan Majelis Permusyawaratan Rakyat*. Lihat: Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 21.

organisasi. Yang terpenting ialah negara yang berdasar pikiran integral ialah penghidupan bangsa seluruhnya”.¹⁰⁰

Paham integralistik ini menghendaki bahwa di dalam struktur ketatanegaraan Indonesia harus ada satu lembaga yang menaungi semua lembaga-lembaga negara sebagai puncak dari kekuasaan negara untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dan mewakili kepentingan rakyat secara keseluruhan.

Kacung Marjjan dalam bukunya berjudul “Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru” menyatakan bahwa karena MPR ditempatkan sebagai lembaga tertinggi maka MPR mempunyai wewenang untuk memilih, mengangkat dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, menetapkan Undang-Undang Dasar, serta menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).¹⁰¹

Penempatan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dikukuhkan dengan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara. Dalam Pasal 1 ayat (1) Ketetapan MPR tersebut dinyatakan bahwa “*Yang dimaksud dengan Lembaga Tertinggi Negara dalam Ketetapan ini ialah Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya dalam Ketetapan ini disebut Majelis.*” Sedangkan Pasal 1 ayat (2)

¹⁰⁰ Harry Setya Nugraha, *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia ...*: 206.

¹⁰¹ Mahesa Rannie, “Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945” ...: 4845.

Ketetapan MPR ini menyebut lembaga-lembaga tinggi negara terdiri dari: Presiden, Dewan Pertimbangan Agung, Dewan Perwakilan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Agung. Sementara itu disebutkan dalam Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan¹⁰² merumuskan, “*Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas....*”. Dengan demikian UUD 1945 sebelum perubahan memposisikan MPR sebagai lembaga yang mempunyai kekuasaan tidak terbatas.

Kendati sudah dicita-citakan menjadi sebuah lembaga yang bertanggungjawab terhadap pelaksanaan kedaulatan rakyat, namun eksistensi MPR dalam praktik penyelenggaraan negara nyatanya tidak berjalan sebagaimana mestinya. Menurut Samsul Wahidin dalam buku “MPR dari Masa ke Masa” menyebutkan bahwa MPR pada era Orde Lama dibentuk dengan nama Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) setelah dikeluarkannya Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959. Sedangkan susunan MPRS ini diatur di dalam Penetapan Presiden Nomor 12 Tahun 1959. Namun Dahlan Thaib dalam Disertasinya *Konsepsi Kedaulatan Rakyat Menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Implementasinya dalam Praktik Ketatanegaraan (Studi Tentang MPR sebagai Pelaku Kedaulatan Sepenuhnya)* menyebut Majelis ini

¹⁰²Ah. Mujib Rohmat, “Kedudukan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Era Reformasi”, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. III, no 2 (Mei-Agustus 2016), hlm. 182.

mirip dengan Departemen yang dipimpin oleh Menteri. Hal itu berarti kedudukan Ketua MPRS disamakan dengan kedudukan Menteri. MPRS tidak lagi sebagai lembaga dengan kekuasaan tertinggi tetapi berada di bawah kekuasaan Presiden.

Sedangkan selama masa Orde Baru, MPR berhasil menempatkan dirinya kembali menjadi lembaga tertinggi negara berdasarkan Ketetapan MPRS No. X/MPRS/1966 tentang memfungsikan kembali Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga Tinggi Negara sesuai dengan UUD 1945.¹⁰³ Kedudukan tertinggi yang melekat pada MPR diistilahkan sebagai *Lembaga Tertinggi Negara*. Sesuai dengan UU Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyebutkan bahwa lembaga negara lain seperti Presiden, DPR, DPA, BPK, dan MA merupakan *Lembaga Tinggi Negara*.¹⁰⁴ Kemudian dalam praktik politik ketatanegaraan Indonesia, pada era

¹⁰³MPR Orde Baru mencoba menempatkan dirinya sebagai suatu lembaga negara yang tertinggi dengan kewenangan-kewenangan yang melekat padanya. Beberapa produk hukum yang dihasilkan pada periode ini yang mengindikasikan kedudukannya sebagai lembaga tertinggi negara, yaitu: TAP MPRS Nomor XIV/MPRS/1968 tentang pengangkatan Presiden, TAP MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 tentang pengangkatan pejabat Presiden, memberhentikan Presiden Soekarno dari jabatan Presiden setelah maminta pertanggungjawaban Presiden. Lihat: Harry Setya Nugraha, *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia ...*: 171.

¹⁰⁴Sebagai lembaga tertinggi negara, kedudukan MPR seringkali dipergunakan sebagai alat melanggengkan kekuasaan Presiden yang bertentangan dengan ruh UUD 1945. Hal tersebut sebagaimana bunyi TAP MPR yang memberikan kekuasaan tidak terbatas kepada Presiden dengan dalih demi pembangunan negara. Selain itu, kekuasaan MPR yang tidak terbatas ini juga digunakan oleh Presiden untuk membuat ketetapan di luar wewenang dan materi muatan MPR yang ditetapkan UUD 1945. Salah satunya mengenai pengangkatan Presiden seumur hidup pada masa Orde Lama. Praktik-praktik penyelewengan terhadap MPR ini yang mengilhami perubahan klausul Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Lihat: Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru ...*: 69.

Orde Baru telah terbit UU No 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD sehingga melemahkan wewenang MPR dalam mengawasi Presiden.¹⁰⁵

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa kedudukan MPR sebelum amandemen ditempatkan sebagai lembaga tertinggi yang kekuasaannya tidak terbatas. Hal tersebut berdasarkan pada cita-cita *the founding fathers* bangsa Indonesia yang menghendaki adanya suatu lembaga sebagai pemegang kedaulatan secara utuh. Kendati demikian, keberadaan MPR yang dicita-citakan mempunyai tujuan luhur ternyata pada praktiknya tidak demikian adanya.

Pada era Orde Lama bahkan MPR sempat mengalami penurunan kedudukan. Sedangkan pada era Orde Baru meskipun sudah bisa mengembalikan kedudukannya sebagai lembaga tertinggi, namun eksistensi keberadaannya banyak disalahgunakan oleh Presiden sebagai konsekuensi logis dari kedudukan tertinggi yang dimiliki oleh MPR. Sehingga tugas dan wewenang yang dijalankan MPR menjadi tidak maksimal.

b. Kedudukan MPR setelah Amandemen I

Sidang Umum MPR 1999 dilaksanakan pada 14-21 Oktober 1999. Dalam rapat pada 7 Oktober 1999, Panitia Ad Hoc III¹⁰⁶ sepakat untuk memprioritaskan tujuh hal, yang meliputi 20 pasal.

¹⁰⁵Mooryati Sudiby, "MPR Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945 (Kedudukan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan" ...: 42.

¹⁰⁶Panitia ini bertugas untuk mempersiapkan dan merumuskan rancangan amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Lihat: Titus Sutio Fanpula, "Kesepakatan Dasar dalam Perubahan UUD 1945", *www.lim4u.com.*, diakses 11 April 2020.

Ketujuh isu tersebut adalah (i) pemberdayaan MPR; (ii) pembatasan kekuasaan Presiden; (iii) pengkajian ulang posisi DPA; (iv) pemberdayaan DPR; (v) pemberdayaan BPK; (vi) pemberdayaan MA; (vii) pengaturan jabatan Gubernur Bank Indonesia, Jaksa Agung, dan Kepala Staf TNI dalam UUD 1945.¹⁰⁷

Selain pasal-pasal yang menjadi fokus MPR di Perubahan Pertama, isu terkait pembentukan Komisi Konstitusi¹⁰⁸ juga mencuat. Komisi Konstitusi ini nantinya bertugas sebagai badan untuk mempersiapkan rancangan amandemen UUD 1945. Namun, usulan pembentukan Komisi Konstitusi tidak langsung disetujui. Sebagai lembaga yang memegang kedaulatan rakyat secara penuh dengan kekuasaan tertinggi maka dalam sidang MPR yang berlangsung pada tahun 1999, Soewoto Mulyosudarmo mengusulkan bahwa MPR tetap bertugas sebagai pembuat konstitusi untuk Perubahan Pertama.¹⁰⁹ Pembentukan Komisi Konstitusi ini menjadi penting mengingat kedudukan MPR sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan dalam menetapkan dan mengubah UUD 1945 sebagaimana diktum yang menyebut, “*Majelis*

¹⁰⁷Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 “Antara Mitos dan Pembongkaran”* (Bandung: Mizan, 2007), hlm. 193.

¹⁰⁸Ni'matul Huda, “Pelibatan Mahkamah Konstitusi dalam Perubahan (Ulang) UUD 1945 yang Partisipatif Melalui Komisi Konstitusi”, *Jurnal Yustisia*, Vol. II, no 2 (Mei-Agustus 2013), hlm. 5.

¹⁰⁹Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 “Antara Mitos dan Pembongkaran” ...*: 189.

Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara”¹¹⁰

Sidang umum MPR 1999 menghasilkan amandemen-amandemen terhadap sembilan dari tiga puluh tujuh pasal yang ada dalam UUD 1945. Abdul Gani berpendapat bahwa prioritas amandemen ini adalah untuk memberdayakan MPR dan DPR.¹¹¹ Dalam Perubahan Pertama, kesepakatan yang dicapai MPR salah satunya adalah melakukan amandemen terhadap batang tubuh dan penjelasan, namun tetap mempertahankan Pembukaan UUD 1945.¹¹²

Berbicara mengenai kedudukan yang dimiliki oleh MPR, oleh karena kelembagaan MPR setelah Perubahan Pertama merupakan MPR hasil pemilu Orde Baru 1997, maka praktis kedudukan dan kewenangannya pun sama seperti MPR yang

IAIN PURWOKERTO

¹¹⁰Pasal 3 UUD 1945 Naskah Asli.

¹¹¹Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 “Antara Mitos dan Pembongkaran” ...*: 195.

¹¹²Di dalam perkembangan ketatanegaraan yang dibarengi dengan amandemen UUD 1945 sebanyak empat kali yaitu pada tahun 1999,2000,2001, dan 2002, telah terjadi konvensi politik ketatanegaraan atau kesepakatan politik yang dilakukan oleh para pendiri bangsa. Kesepakatan dasar yang dibentuk ini, ialah untuk menyepakati hal-hal berikut:

- a. Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. Mempertegas dan memperkuat sistem pemerintahan Presidensial;
- d. Penjelasan dalam Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh); dan
- e. Melakukan perubahan secara *adendum*. Lihat: Sekretaris Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasarakatan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat ...*: 18.

dibentuk sebelumnya yakni mempertahankan MPR sebagai lembaga tertinggi negara¹¹³ seperti hasil pemilu Orde Baru 1997.

Kedudukan MPR pasca amandemen pertama tetap mempertahankan posisinya sebagai lembaga tertinggi negara. Namun berbeda dari masa Orde Baru, MPR pada era reformasi sedikit mengalami perubahan. Utusan daerah yang menjadi komposisi susunan kelembagaan MPR mulai membicarakan dan menyuarkan kepentingan daerah.¹¹⁴

Pasca Perubahan Pertama UUD 1945, MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia masih menjadi lembaga dengan “lebel” Lembaga Tertinggi Negara. Meskipun berasal dari hasil pemilu 1997, namun keanggotaan MPR pasca reformasi mengalami peningkatan dengan lebih memperhatikan kepentingan daerah.

c. Kedudukan MPR setelah Amandemen II

Sidang Tahunan MPR tahun 2000 dilaksanakan pada 7-18 Agustus 2000.¹¹⁵ Pembahasan Perubahan Kedua oleh MPR¹¹⁶

¹¹³ Harry Setya Nugraha, *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia ...*: 184.

¹¹⁴Praktik penyelenggaraan negara pada masa Orde Baru, utusan daerah sebagian dipilih oleh DPRD Provinsi yang sebagian besar menjabat sebagai *ex officio* (gubernur). Sedangkan utusan golongan diangkat oleh Presiden dari usulan golongan. Padahal tidak ada dasar yang mengilhami bahwa menentukan gubernur adalah *ex officio* anggota MPR. Dalam praktiknya, utusan daerah yang dipilih oleh DPRD Provinsi adalah pejabat-pejabat di daerah seperti Panglima Kodam, Rektor Universitas yang bahkan sama sekali tidak ada kaitan mewakili kepentingan daerah maupun bertindak menyuarkan aspirasi daerah. Lihat: Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru ...*: 73.

¹¹⁵ Harry Setya Nugraha, *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia ...*: 185.

¹¹⁶Badan Pekerja, PAH I dan Komisi A pada Sidang Tahunan MPR 2000 masing-masing beranggotakan 90, 44 dan 227 orang. Dalam setiap badan ini, kesebelas fraksi diwakili secara proporsional sesuai dengan presentase jumlah kursi mereka di MPR. Lihat: Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 “Antara Mitos dan Pembongkaran” ...*: 205.

dilakukan dengan cara mengkaji-ulang UUD 1945. Pembahasan-pembahasan itu dilakukan dalam empat tahap:

- 1) MPR membentuk sebuah Badan Pekerja (BP) yang bertugas mempersiapkan semua materi untuk Sidang Tahunan MPR 2000. Badan ini kemudian membentuk tiga Panitia Ad Hoc (PAH).
- 2) Salah satu dari PAH, yaitu PAH I diberikan tanggung jawab untuk menyiapkan naskah-naskah bakal amandemen.
- 3) Komisi A dibentuk pada Sidang Tahunan MPR tahun 2000 untuk membahas lebih jauh rancangan Perubahan Kedua yang diracik oleh PAH I.
- 4) Pada tanggal 18 Agustus 2000 dalam Rapat Paripurna Kesembilan pada Sidang Tahunan, MPR meratifikasi Perubahan Kedua.

Dalam perdebatan Perubahan Kedua UUD 1945, terdapat klausul untuk menghapuskan unsur militer dari kelembagaan MPR sebagai upaya mengurangi peran militer dalam sistem politik ketatanegaraan Indonesia. Sebab sudah menjadi rahasia umum bahwa masa pemerintahan dengan melibatkan unsur militer telah membawa jiwa otoritarianisme ke dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan yang dikenal pada masa Orde Baru.¹¹⁷ Isu pengapusan

¹¹⁷Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 37.

unsur militer ini disampaikan oleh Hartono Mardjono dari fraksi PBB yang menyatakan bahwa:

“... dalam rangka menjaga martabat MPR sebagai lembaga tertinggi negara ini dalam melaksanakan amanat bangsa, dan khususnya mahasiswa dan pejuang-pjuang reformasi, yang menuntut agar keberadaan TNI-Polri berakhir pada tahun 2004.”¹¹⁸

Selain mengenai isu penghapusan unsur militer dalam praktik politik ketatanegaraan Indonesia, tantangan lain terhadap peran MPR sebagai lembaga pembuat konstitusi ialah desakan untuk membuat komisi atau lembaga pembentuk konstitusi yang diistilahkan sebagai Komisi Konstitusi. Pembentukan Komisi Konstitusi ini diharapkan akan bersifat independen¹¹⁹ di luar kelembagaan MPR yang mengandung unsur politik. Pembahasan ini mencuat selama berlangsungnya proses pembahasan Perubahan Kedua¹²⁰ bahkan hingga saat ini. Isu mengenai Komisi Konstitusi ini beririsan dengan kewenangan MPR dalam menetapkan dan mengubah UUD 1945 sebagaimana Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan.

Sebelum dilakukannya Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001, MPR berdasarkan UUD 1945 masih berkedudukan

¹¹⁸Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 “Antara Mitos dan Pembongkaran” ...*: 239.

¹¹⁹Liputan 6, “Komisi Konstitusi Independen Perlu Dibentuk”, <https://m.liputan6.com>., diakses 12 April 2020.

¹²⁰Sekalipun mengakui bahwa MPR memiliki otoritas konstitusional untuk menjadi sebuah lembaga atau badan pembuat konstitusi, namun beberapa pakar dan kelompok-kelompok non-pemerintah berpandangan bahwa sebuah komisi ahli harus dibentuk. Lihat: Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 “Antara Mitos dan Pembongkaran” ...*: 221.

sebagai Lembaga Tertinggi negara yang keanggotaannya terdiri atas anggota-anggota DPR, utusan daerah, utusan golongan, dan ABRI yang dipilih dan diangkat menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang. Dengan kedudukannya sebagai Lembaga Tertinggi Negara, MPR sebelum dilakukan Perubahan Ketiga memiliki kewenangan penuh dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat, *“Kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”*¹²¹ serta berwenang pula dalam menetapkan UUD 1945 dan GBHN, *“Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara”*¹²²

Praktis, secara otomatis kedudukan MPR pasca Perubahan Kedua tetap mempertahankan eksistensinya sebagai lembaga tertinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hanya saja dalam perjalanannya, terdapat perdebatan mengenai struktur keanggotaan MPR dengan munculnya gagasan untuk menghapuskan unsur TNI-Polri dari kelembagaan MPR. Selain itu, isu pembentukan Komisi Konstitusi juga semakin santer terdengar.

d. Kedudukan MPR setelah Amandemen III

Sidang Istimewa MPR dibuka pada tanggal 21 Juli 2001¹²³ dan diikuti oleh Sidang Tahunan MPR 2001 yang dilaksanakan pada

¹²¹Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Naskah Asli.

¹²²Pasal 3 UUD 1945 Naskah Asli.

¹²³Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 “Antara Mitos dan Pembongkaran” ...:*

1-9 November 2001.¹²⁴ Jika sebelum Amandemen Ketiga UUD 1945, MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara (*supreme*) yang melaksanakan kedaulatan rakyat sepenuhnya, maka pada Amandemen Ketiga UUD 1945 kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan sebagai lembaga negara yang sama seperti lembaga negara lainnya.¹²⁵

Oleh karena ini MPR bukan lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Hal ini sebagaimana diatur dalam amandemen ketiga UUD 1945, “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”¹²⁶. Pergeseran kedudukan MPR¹²⁷ ini kemudian diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), “*MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.*”¹²⁸

Dalam risalah Sidang Paripurna yang dilakukan oleh MPR disebutkan bahwa perubahan ketiga menekankan sistem pemerintahan untuk terciptanya prinsip *check and balances* antar

¹²⁴ Harry Setya Nugraha, *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia ...*: 185.

¹²⁵ Muhammad Rakhmat, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara ...*: 192.

¹²⁶ Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Pasca Perubahan.

¹²⁷ Muhammad Rakhmat, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara ...*: 193.

¹²⁸ Pasal 3 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3).

lembaga-lembaga tinggi negara. Hal tersebut terlihat dari bergantinya klausul Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 tentang kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat yang sebelumnya dilakukan oleh MPR sepenuhnya sesuai dengan bunyi UUD 1945, "*Kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*",¹²⁹ kini berubah menjadi "*Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*".¹³⁰

Perubahan Ketiga mengenai kedaulatan rakyat disusul dengan perubahan fundamental terhadap kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdapat di dalam ketentuan Bab II Pasal 3 yang telah merubah wewenang MPR sebagai lembaga tertinggi negara.¹³¹ Ketentuan Pasal 3 UUD 1945, "*Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara*".¹³² Klausul tersebut telah diubah dan berimplikasi terhadap kedudukan MPR yang dalam ketentuan Pasal 3¹³³ disebutkan:

¹²⁹Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Naskah Asli.

¹³⁰Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Pasca Perubahan Ketiga.

¹³¹Ahmad Yani, "Analisis Kontruksi Struktural dan Kewenangan DPR dalam Fungsi Legislasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945", *Jurnal Konstitusi*, Vol. XV, no 2 (Juni 2018), hlm. 358.

¹³²Pasal 3 UUD 1945 Naskah Asli.

¹³³Perubahan klausul dalam Pasal 3 UUD 1945 dimaksudkan untuk mewujudkan secara optimal sistem *check and balances* (sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi) antar lembaga negara dalam kedudukannya yang sejajar, yang dalam hal ini MPR ditempatkan setara dengan Presiden dan DPR. Secara teoritis telah terjadi perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sistem vertikal-hierarkis dengan prinsip supremasi MPR yang tadinya dianut, kini berubah menjadi sistem yang horizontal-fungsional dengan prinsip *check and balances* antar lembaga negara. Lihat: Sekretaris Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasarakatan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat ...*: 74.

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
- 2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- 3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.¹³⁴

Bagi Kawamura, Perubahan Ketiga UUD 1945 berhasil memperkuat karakter demokratis dalam UUD 1945. Senada dengan Kawamura, Ellis juga melihat Perubahan Ketiga sebagai “sebuah perubahan fundamental dalam lembaga-lembaga (negara) Indonesia”. Menurut Ellis,¹³⁵

“Perubahan Ketiga menandai keputusan mendasar untuk mengubah Indonesia dari sebuah negara yang memiliki satu-satunya lembaga tertinggi negara yang serba-kuasa, menjadi negara yang memiliki *check and balances* konstitusional.”

Perubahan Ketiga telah menghadirkan ruh demokrasi¹³⁶ dalam praktik penyelenggaraan negara. Lebih jauh, bahkan Soedjati Djiwandono memandang bahwa pembentukan MPR sebagai lembaga tertinggi merupakan salah satu cacat fundamental yang melekat pada UUD 1945. Perubahan Ketiga mengakhiri posisi MPR sebagai Parlemen tertinggi yang memonopoli dan menjalankan

¹³⁴Pasal 3 UUD 1945 Pasca Perubahan.

¹³⁵Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 “Antara Mitos dan Pembongkaran” ...*: 274.

¹³⁶Salah satu implementasi diterapkannya prinsip demokrasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu dengan adanya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat yang sebelumnya menjadi wewenang MPR. Selain itu MPR tidak lagi diberikan wewenang untuk menetapkan GBHN sebagai mekanisme pertanggungjawaban Presiden. Konsekuensinya adalah Presiden bukan lagi mandataris MPR yang bertanggungjawab kepada MPR atas pelaksanaan GBHN, melainkan bertanggungjawab kepada rakyat secara langsung. Lihat: Harry Setya Nugraha, *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia ...*: 186.

kedaulatan rakyat.¹³⁷ Amandemen ini menjadi tanda tamatnya doktrin supremasi MPR yang digantikan dengan supremasi konstitusi berdasarkan diktum “*Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan oleh Undang-Undang Dasar*”.¹³⁸ *National Democratic Institute* berpendapat bahwa amandemen adalah satu momentum yang kritis dalam reformasi kelembagaan di Indonesia. Lembaga ini memuji reformasi MPR dengan menyatakan bahwa:

“*The Third Amendment to the 1945 Constitution marks the decision to change Indonesia from a state with an all powerful highest institution of state (the MPR) to become a state with constitutional check and balances.*”¹³⁹

Berbeda dengan perjalanan Perubahan Pertama dan Perubahan Kedua, pada Perubahan Ketiga terjadi perubahan fundamental mengenai kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. MPR yang sejak awal pembentukannya dicita-citakan sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang menduduki posisi tertinggi dalam struktur kelembagaan negara Indonesia dengan kekuasaan tak terbatas, kini kedudukannya

¹³⁷Dalam Penjelasan UUD 1945, doktrin ini menyebutkan bahwa “MPR ialah penyelenggara negara yang tertinggi ... (dan) dianggap sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara” sebagaimana disebutkan dalam diktum Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Naskah Asli. Lebih lanjut disebutkan bahwa “karena MPR memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas”. Soewoto Mulyasudarmo, seorang anggota Tim Ahli dalam Perubahan Ketiga menjadi tokoh pertama yang mengusulkan peralihan kedaulatan rakyat. Perubahan Ketiga mengalihkan kedaulatan dari tangan MPR dan menegaskan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” sebagaimana diktum yang disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Pasca Perubahan. Usulan ini merupakan pengaruh langsung dari Tim Ahli dalam proses amandemen yang sangat jarang terjadi. Lihat: Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 “Antara Mitos dan Pembongkaran”* ...: 275.

¹³⁸ Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Pasca Perubahan.

¹³⁹ Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition* ...: 269.

disejajarkan dengan lembaga negara lain. Pasca Perubahan Ketiga tahun 2001, kedudukan MPR direposisi sebagai langkah mewujudkan sistem *check and balances* antar lembaga negara.

Adanya reposisi kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaran Indonesia juga berimplikasi terhadap kewenangan yang dimiliki MPR. Banyak kewenangan MPR yang direduksi, seperti kewenangan dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden yang tidak lagi dilaksanakan oleh MPR dan digantikan dengan sistem pemilihan umum secara langsung oleh rakyat sebagai wujud diterapkannya prinsip demokrasi.

e. Kedudukan MPR setelah Amandemen IV

Sejak diadakannya Perubahan Ketiga tahun 2001 yang telah mengubah kedudukan MPR, sekarang tidak dikenal lagi adanya lembaga tertinggi negara. Sesuai doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang berdasarkan pada prinsip *checks and balances* (saling mengawasi dan megimbangi) antara cabang-cabang kekuasaan negara,¹⁴⁰ MPR mempunyai kedudukan yang sederajat dengan lembaga-lembaga (tinggi) negara lainnya. Di dalam sidang Tahunan MPR 2002 yang dilaksanakan pada 1-11 Agustus 2002, terdapat satu perubahan penting dalam Perubahan Keempat yaitu dilakukannya perubahan terhadap komposisi/susunan keanggotaan MPR yang semula terdiri dari DPR, utusan-utusan daerah, utusan-

¹⁴⁰ Muhammad Rakhmat, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*: 197.

utusan golongan, dan ABRI menjadi hanya terdiri atas DPR dan DPD.¹⁴¹

Melihat teori parlemen atau lembaga perwakilan dunia, telah dikenal adanya tiga tipe lembaga perwakilan, yaitu: struktur parlemen satu kamar (*unicameral*), struktur parlemen dua kamar (*bicameral*), dan struktur parlemen tiga kamar atau banyak kamar (*tricameral/multicameral*).¹⁴² *Unicameral* adalah sebutan untuk sistem parlemen di mana hanya ada satu kamar, yang mempunyai kewenangan mutlak untuk membuat undang-undang.¹⁴³

Sedangkan yang disebut dengan *bicameral system* ialah sistem parlemen dua kamar sebagaimana menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) bahwa bikameral (*bicameral system*) adalah sistem lembaga perwakilan rakyat yang terdiri atas dua kamar atau dua badan legislatif (seperti di Inggris ada *House of Lords* dan *House of Commons*).¹⁴⁴ Pengertian sistem dua kamar ini

¹⁴¹Harry Setya Nugraha, *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia ...*: 205.

¹⁴²Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 59.

¹⁴³Dalam struktur parlemen, tipe unikameral/satu kamar ini, tidak dikenal adanya dua badan yang terpisah seperti adanya DPR dan Senat, ataupun Majelis Tinggi dan Majelis Rendah. Sistem *unicameral* biasanya dianut oleh negara-negara kecil, seperti Vietnam, Laos, Singapura, Libanon, Syiria, Kuwait yang merupakan negara dengan penganut sistem *unicameral* di wilayah Asia. Sebab, negara-negara yang berukuran kecil lebih menyukai sistem parlemen satu kamar daripada dua kamar, misalnya saja pada masalah keseimbangan kekuatan politik yang sangat kecil kesulitannya untuk memecahkannya daripada dalam suatu negara besar. Di negara-negara kesatuan sosialis, sistem *unicameral* dinilai lebih menguntungkan sebab tidak membawa kepada komplikasi-komplikasi maupun penundaan-penundaan dan biaya dengan sedikit kompensasi seperti sistem *bicameral* yang dinilai kurang menguntungkan sebagaimana yang diungkapkan dalam buku *Parliament of The World* (1986). Lihat: Dody Nur Andriyan, "Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Perspektif Teori *Bicameralisme*", *Volkgeist*, Vol. I, no 1 (Juni 2018), hlm. 81.

¹⁴⁴www.kkbi.kamus.pelajar.id, diakses 11 Mei 2020.

juga disampaikan oleh John Stuart Mill dalam buku *Representative Government* dengan menyatakan bahwa:

*“But the houses need not both be of the same composition, they may be intended as check on one another. One being supposed democratic, the other will naturally be constituted with a view to its being some restraint upon democracy. If one House represents popular feeling, the other should represent personal merit, tested and guaranteed by actual public service, and fortified by practical experience. If one is the People’s Chamber, the other should be the Chamber of Statesmen.”*¹⁴⁵

Sementara yang disebut dengan *tricameral* ialah sistem di mana lembaga perwakilan atau parlemen suatu negara dibagi menjadi tiga kamar atau tiga bagian.¹⁴⁶ Hal tersebut senada dengan Ian Cooper yang menyatakan bahwa, *tricameral is model in which national parliaments constitute the third chamber in a reconfigured representative system.*¹⁴⁷ Namun, Dody Nur Andriyan menyebut *tricameral* dengan *multicameral* yang berarti ada lebih dari dua atau banyak kamar yang diberikan fungsi dan wewenang legislasi.¹⁴⁸

Dengan melihat struktur kelembagaan MPR yang baru di mana terdiri dari DPR dan DPD maka banyak tokoh yang menyebut bahwa parlemen Indonesia mengadopsi sistem *bicameral system*, salah satunya adalah Dahlan Thaib. Kendati demikian, nyatanya masih terjadi perdebatan mengenai penggunaan sistem perwakilan

¹⁴⁵ Dody Nur Andriyan, “Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Perspektif Teori *Bicameralisme*” ...: 82-83.

¹⁴⁶ Anonim, “Arti dari Bikameral dan Trikameral”, [https://brainly.co.id.](https://brainly.co.id/), diakses 12 Mei 2020.

¹⁴⁷ Ian Cooper, “*Bicameral or Tricameral? National Parliaments and Representative Democracy in the European Union*”, *Journal of European Integration*, Vol. XXXV, Issue 5 (2013), page 531.

¹⁴⁸ Dody Nur Andriyan, “Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Perspektif Teori *Bicameralisme*” ...: 81.

dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu antara *unicameral*, *bicameral* atau *tricameral*.

Jika pendapat mengenai penerapan *tricameral system* diusung oleh Jimly Asshiddiqie, maka pendapat penerapan unikameral dikemukakan dalam Naskah Akademik Undang-Undang Dasar RI Usulan Komisi Konstitusi yang menyatakan bahwa MPR diubah menjadi parlemen unikameral dengan komponen anggota DPR dan DPD. Naskah Akademik menyebutkan,

“Konstitusi tidak menentukan hubungan DPR-DPD sebagai hubungan antar-kamar maupun hubungan antar-kelompok anggota di bawah naungan MPR. Artinya tidak ada hubungan antar-lembaga (atau antar-kamar). Karena demikian, MPR merupakan parlemen unikameral dengan keanggotaan ganda utusan partai-partai dan utusan-utusan daerah-daerah. Kecuali soal penghapusan utusan golongan, kenyataan ini tidak berubah dari kondisi pra-amandemen. Keanggotaan MPR pra-amandemen terdiri atas anggota DPR, utusan daerah-daerah dan utusan golongan-golongan (termasuk militer), namun tidak terdapat sub-kelembagaan lain kecuali MPR dan tidak ada hubungan antar-kamar dalam ruang lingkup MPR tersebut. Justru, yang ada adalah hubungan DPR dan MPR dalam pemberhentian Presiden di tengah masa jabatannya.”¹⁴⁹

Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 setelah amandemen menyebutkan, “*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*”. Dari klausul Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 dapat diketahui bahwa MPR terdiri dari dua kamar, yaitu

¹⁴⁹Fatmawati, “Catatan Singkat Mengenai Kedudukan MPR sesudah Perubahan UUD 1945”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. XXXIX, no 4 (Oktober-Desember 2009), hlm. 493.

anggota DPR dan anggota DPD. Perubahan Keempat ini sebagai penyempurna isu pembentukan DPD yang sebelumnya sudah diadopsi dalam Perubahan Ketiga. Hal ini mengubah komposisi MPR yang sebelumnya terdiri dari DPR hasil pemilu, ditambah anggota-anggota yang diangkat dari beberapa golongan, termasuk fraksi militer.¹⁵⁰

Pasca dilakukannya penyempurnaan terhadap kedudukan MPR sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (naskah asli), melalui Sidang Tahunan 2002 MPR kembali melakukan penyempurnaan terhadap Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, yakni berkenaan dengan komposisi/susunan keanggotaan MPR. Sebelum diubah, Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 berbunyi:

“Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”¹⁵¹

Setelah melalui Sidang Tahunan 2002, pasal tersebut diubah menjadi:

“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”¹⁵²

Sidang Tahunan MPR 2002 merupakan upaya pembaruan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Tujuan diadakannya

¹⁵⁰Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 “Antara Mitos dan Pembongkaran” ...*: 216.

¹⁵¹Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 Naskah Asli.

¹⁵²Pasal 2 ayat (1) UD 1945 Pasca Perubahan.

Perubahan Keempat ini adalah refleksi dari pelaksanaan UUD 1945 yang selama ini dijalankan dalam tata pemerintahan Indonesia. Lebih spesifik, Perubahan Keempat bertujuan untuk lebih menghidupkan ruh demokrasi yang menjadi prinsip penyelenggaraan negara, sekaligus sebagai upaya mengurangi penyalahgunaan wewenang maupun praktik KKN (Kolusi, Korupsi dan Nepotisme). Selain itu, perubahan Keempat dimaksudkan supaya diantara lembaga negara bisa saling mengawasi dan mengimbangi (*check and balances*). Bagir Manan dalam buku *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru* menyebutkan bahwa perubahan kedudukan, komposisi/susunan keanggotaan hingga kewenangan MPR ialah:

- 1) Gagasan meniadakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara untuk meniadakan penyalahgunaan wewenang MPR;
- 2) Gagasan mewujudkan dan memperjelas sistem perwakilan dua kamar (bikameral) seperti halnya *Congress* di Amerika Serikat yang terdiri dari *Senat* dan *House of Representation*.
- 3) Gagasan menyederhanakan sistem keanggotaan MPR dengan meniadakan utusan golongan dan mengubah utusan daerah menjadi DPD.¹⁵³

¹⁵³DPD sendiri pada dasarnya merupakan utusan daerah yang mewakili daerah, bukan utusan partai politik atau kekuatan politik tertentu. Unsur-unsur birokrasi tidak boleh menjadi utusan daerah. Utusan daerah dipilih langsung oleh daerah bersangkutan bersamaan dengan pemilihan anggota DPR dan DPRD. Utusan daerah merupakan kelompok sendiri yang ditugaskan

- 4) Gagasan mewujudkan demokrasi guna menghindari tindakan kolusi dan nepotisme dalam pengisian keanggotaan MPR.

MPR pasca amandemen ke-IV UUD 1945 tetap mempertahankan kedudukannya sebagai lembaga tinggi negara yang posisinya sejajar dengan lembaga negara lain. Namun dalam Perubahan Keempat ini terdapat perbedaan komposisi/susunan kelembagaan MPR, yaitu dengan diubahnya utusan daerah menjadi DPD dan dihapuskannya unsur utusan golongan dari kelembagaan MPR. Riri Nazriyah dalam karyanya “MPR: Kajian terhadap Produk Hukum dan Prospek di Masa Depan” mengatakan bahwa hilangnya utusan golongan merupakan konsekuensi logis dari berubahnya paham kedaulatan rakyat yang dianut UUD 1945 (Naskah Asli)¹⁵⁴ dan hasil Perubahan Ketiga UUD 1945. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 pasca Perubahan Ketiga mengamanatkan untuk diadakannya pemilihan umum dalam pemilihan anggota MPR. Sedangkan utusan golongan yang prosedur pemilihannya melalui pengangkatan, jelas tidak memenuhi kriteria paham kedaulatan rakyat hasil perubahan UUD 1945 tersebut. Sementara utusan daerah sebagai perwakilan

untuk memperjuangkan kepentingan daerah. Lihat: Harry Setya Nugraha, *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*: 189.

¹⁵⁴Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Naskah Asli menyebutkan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

daerah diakomodasi dalam DPD¹⁵⁵ yang juga harus dipilih melalui pemilihan umum.

Meskipun mempunyai kedudukan yang sama sebagaimana terdapat dalam Perubahan Ketiga, namun dalam Perubahan Keempat UUD 1945 terjadi rekonstruksi susunan keanggotaan MPR. Pasca Perubahan Keempat, kelembagaan MPR hanya diisi oleh dua representasi, yaitu DPR sebagai representasi politik dan DPD sebagai representasi daerah yang menyuarakan kepentingan daerah. DPD ini merupakan perubahan dari utusan daerah yang dulunya mengisi keanggotaan MPR. Sedangkan utusan golongan dihilangkan dalam susunan kelembagaan MPR sebagai upaya mengurangi praktik penyalahgunaan wewenang dan praktik KKN dalam penyelenggaraan pemerintahan Indonesia.

f. Kedudukan MPR Pasca Amandemen UUD 1945

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusional dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sudah mengalami perubahan sebanyak 4 (empat) kali¹⁵⁶ yaitu perubahan tahap pertama pada tahun 1999, perubahan tahap kedua pada tahun 2000, perubahan tahap ketiga pada tahun 2001, dan perubahan tahap keempat pada tahun 2002.

¹⁵⁵Harry Setya Nugraha, *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia ...*: 190.

¹⁵⁶Fatmawati, "Catatan Singkat Mengenai Kedudukan MPR Sesudah Perubahan UUD 1945": 491.

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam struktur ketatanegaraan Indonesia pernah memiliki kedudukan yang amat penting pada awal pembentukan UUD 1945 sebelum diamandemen. MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang memegang kedaulatan rakyat.¹⁵⁷ Sebagai pemegang kedaulatan rakyat, MPR merupakan lembaga penjelmaan seluruh rakyat Indonesia sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan.

Dari perjalanan sejarah amandemen UUD 1945 selama periode 1999-2000, terjadi perubahan yang signifikan terhadap kedudukan dan eksistensi MPR sebagai lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.¹⁵⁸ MPR bukan lagi lembaga tertinggi yang memegang kedaulatan rakyat¹⁵⁹ sepenuhnya sesuai dengan hasil Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001. Jilmy Asshiddiqie dalam bukunya *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* menyebutkan bahwa setelah perubahan UUD 1945 pada tahun 2001, tidak dikenal lagi adanya lembaga tertinggi negara. Sesuai doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) berdasarkan prinsip *check and balances* antara cabang-cabang kekuasaan negara, MPR mempunyai

¹⁵⁷ Mahesa Rannie, "Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945" ...: 4844.

¹⁵⁸ Sekretaris Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasarakatan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat* ...: 75.

¹⁵⁹ Mahesa Rannie, "Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945" ...: 4846.

kedudukan yang sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya.¹⁶⁰

Reposisi kedudukan MPR ini dimaksudkan untuk menutup peluang adanya penyalahgunaan dan penyimpangan praktik ketatanegaraan yang bertentangan dengan UUD 1945. Tujuan dari reposisi kedudukan ini ialah:

- 1) Gagasan meniadakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Gagasan ini menegaskan bahwa lembaga MPR bukanlah satu-satunya pelaksana kedaulatan rakyat. Sebab setiap lembaga yang melaksanakan tugas politik dan pemerintahan (kecuali kekuasaan yudikatif) sejatinya merupakan pelaksana kedaulatan rakyat yang harus bertanggung jawab kepada rakyat. Praktisnya, konsep ini dimaksudkan untuk menutup peluang penyalahgunaan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara.
- 2) Gagasan sistem perwakilan dua kamar (bikameral). MPR menjadi wadah badan perwakilan yang terdiri dari DPR dan DPD.¹⁶¹

¹⁶⁰Ah. Mujib Rohmat, "Kedudukan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Era Reformasi" ...: 183.

¹⁶¹Memang gagasan sistem perwakilan Indonesia banyak diperdebatkan oleh para tokoh. Ada yang menyebutnya dengan *bicameral*, *tricameral*, bahkan *soft bicameral*. Namun yang banyak diikuti adalah pendapat yang menyebutkan bahwa Indonesia menerapkan sistem perwakilan dua kamar. Meskipun dari komposisi susunan kelembagaan MPR sendiri yang terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD tidak mencerminkan sistem dua kamar. Sebab apabila anggota yang menjadi unsur, maka MPR menjadi badan yang berdiri sendiri di luar DPR dan DPD. Justru pembaruan ini semakin mencerminkan badan perwakilan yang tidak sejalan dengan sistem dua kamar. Lihat: Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru* ...: 74-76.

- 3) Gagasan menyederhanakan sistem keanggotaan MPR dengan meniadakan unsur utusan golongan¹⁶² dan mengubah unsur utusan daerah menjadi DPD. Pembaruan sistem ini dimaksudkan agar pemerintahan yang dijalankan Indonesia lebih demokratis dengan meningkatkan partisipasi daerah dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, di samping sebagai forum memperjuangkan kepentingan daerah.
- 4) Gagasan mewujudkan demokrasi dalam mengisi keanggotaan lembaga MPR dengan menerapkan pemilihan secara langsung oleh rakyat. Dengan demikian, peluang adanya tindakan kolusi dan nepotisme dalam pengisian keanggotaan MPR bisa dikurangi.

Perubahan kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satunya dikarenakan diadopsinya prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif dalam Perubahan Pertama. Meskipun secara spesifik Perubahan Pertama berfokus pada pengurangan kekuasaan eksekutif, namun hal tersebut juga berdampak pada MPR. Pasal 5 ayat (1), "*Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-*

¹⁶²Yang dimaksud dengan unsur utusan golongan meliputi berbagai golongan, seperti golongan agama, cendekiawan, petani, guru dan lain-lain. Namun pada masa Orde Baru, klausul utusan golongan ini diperluas maknanya. Jimly Asshiddiqie dalam buku "Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia" menyebut bahwa utusan golongan ini dibagi atas tiga jalur, yang dikenal dengan jalur "ABG". Di mana jalur A terdiri dari ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia), jalur B terdiri dari para Birokrasi (Pegawai Negeri), sedangkan jalur G merupakan Golongan Karya. Lihat: Harry Setya Nugraha, *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia ...*: 191.

*undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*¹⁶³ telah diubah menjadi “*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*”¹⁶⁴. Perubahan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 dibarengi dengan perubahan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, yang dipertegas dengan tambahan Pasal 20 ayat (5) pada Perubahan Kedua UUD 1945.¹⁶⁵ Konsekuensi logis dari perubahan ini adalah, bahwa UUD 1945 tidak lagi menganut sistem MPR berdasarkan prinsip *supreme of parliament* dan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*)¹⁶⁶ oleh lembaga tertinggi yaitu MPR ke lembaga-lembaga negara di bawahnya.

Di dalam pembahasan mengenai kedudukan MPR, terdapat dua isu¹⁶⁷ yang berkembang. *Pertama*, MPR sebagai lembaga yang

¹⁶³Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 Naskah Asli.

¹⁶⁴Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 Pasca Perubahan.

¹⁶⁵Perubahan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 dimaksudkan untuk memperkokoh kedudukan dan peran DPR sebagai lembaga legislatif sebagaimana yang terdapat dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Perubahan ini menitikberatkan perpindahan kekuasaan legislatif dari tangan Presiden kepada lembaga legislatif, yaitu DPR. Dengan adanya pemisahan yang jelas terhadap peran eksekutif dan legislatif, maka akan mendukung konsep kedaulatan rakyat berdasarkan teori *Trias Politica* dengan prinsip *check and balances*. UUD 1945 tidak lagi menganut prinsip kekuasaan tak terbatas yang dimiliki MPR (kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi), namun menggunakan sistem kontrol dengan memberikan porsi yang setara kepada lembaga-lembaga negara. Lihat: Sekretaris Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasayarakatan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ...*: 79.

¹⁶⁶Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 67.

¹⁶⁷Mengingat pasca amandemen UUD 1945 MPR menjadi lembaga yang sejajar dengan lembaga negara lainnya, yang mana hal tersebut juga berdampak kepada wewenang yang dimiliki oleh MPR. Pasca amandemen, wewenang yang diberikan MPR berdasarkan ketentuan UUD 1945 meliputi:

1. Memilih pengganti untuk mengisi kekosongan jabatan Wakil Presiden;
2. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan posisi Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan;
3. Kewenangan untuk mengambil keputusan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya (*impeachment*);
4. Melantik Presiden dan Wakil Presiden;

hanya ada bila DPR dan DPD bersidang (*Joint session*).¹⁶⁸ Kedua, MPR merupakan lembaga permanen dengan pimpinan terpisah dari pimpinan DPR dan DPD. Kedua isu ini berhubungan dengan penerapan sistem parlemen di Indonesia. Sebab amandemen UUD 1945 yang dilakukan salah satunya bertujuan untuk mewujudkan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*).¹⁶⁹ Menurut Bagir Manan, yang menjadi unsur dalam sistem dua kamar adalah badan DPR dan DPD, bukan anggotanya. Apabila anggota yang menjadi unsur, maka MPR merupakan badan yang berdiri sendiri di luar DPR dan DPD yang hal itu berarti ketiga lembaga tersebut mempunyai pimpinan masing-masing.

Menelisik dari uraian mengenai kedudukan MPR yang mengalami perubahan dari awal pembentukannya hingga sekarang, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwasanya penerapan dan pembentukan lembaga MPR merupakan penataan sistem ketatanegaraan yang khas Indonesia. Bagaimana tidak, diadopsinya konsep lembaga perwakilan sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia ialah sesuatu yang dicita-citakan oleh *the founding fathers* bangsa Indonesia. Meskipun beberapa tokoh menyebut bahwa

5. Mengubah dan menetapkan UUD 1945.

Dengan melihat kecilnya peran MPR pasca perubahan, maka munculah pemikiran untuk tidak melembagakan MPR sebagai organisasi tersendiri. Untuk itu MPR hanyalah *Join session* antara DPR dan DPD. Hal tersebut mengandung konsekuensi logis bahwa MPR tidak mempunyai pimpinan sendiri dan bersifat Ad. Hoc. Lihat: Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 25.

¹⁶⁸Sugeng Riyadi, *Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Pemakzulan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, Tesis, Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2011, hlm. 135.

¹⁶⁹ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru ...*: 75.

pembentukan MPR mengikuti *role model* Amerika Serikat bahkan Uni Soviet, tidak dapat dipungkiri bahwa keberadaan MPR berbeda dengan lembaga perwakilan yang terdapat di kedua negara tersebut.

Secara filosofis, pembentukan MPR sejalan dengan budaya politik Indonesia. Aidul Fitriadi Azhari dalam buku *Rekonstruksi Tradisi Bernegara dalam UUD 1945* menyebut bahwa dalam pembentukannya, *founding father* bangsa Indonesia menginginkan MPR sebagai upaya pembebasan masyarakat Indonesia dari dampak diterapkannya paham liberalisme dan demokrasi Barat. MPR ini dimaknai sebagai “rumah rakyat” tempat “seluruh masyarakat”¹⁷⁰ berkumpul.

Sebelum adanya perubahan UUD 1945, telah diatur bahwa MPR merupakan lembaga tertinggi negara, namun paradigmanya telah berubah. MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara yang memegang sepenuhnya kedaulatan rakyat. Jimly Asshiddiqie dalam karyanya *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945* menyebutkan mengenai landasan filosofis keberadaan MPR di Indonesia, yaitu:

¹⁷⁰Pada hakikatnya, Majelis yang dicita-citakan para tokoh bangsa diharapkan bisa menjadi wadah atau tempat bermusyawarah yang berdampak langsung pada kepentingan umum. Hal-hal yang dimusyawarahkan antara lain seperti mencari pemimpin negara, menetapkan garis besar haluan negara sebagai upaya mewujudkan tujuan nasional demi kesejahteraan masyarakat, membentuk dan menetapkan aturan dasar yang memberikan perlindungan terhadap hak-hak dasar warga negara, menata kelembagaan negara, melakukan pembatasan kekuasaan, serta menjadi tempat untuk bermusyawarah dalam menyelesaikan berbagai problematika atau permasalahan ketatanegaraan yang menyangkut kepentingan bersama. Lihat: Harry Setya Nugraha, *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia ...*: 200.

- 1) Menurut Jimly Asshiddiqie MPR merupakan lembaga satu-satunya yang bersifat khas Indonesia. Lebih lanjut hal ini dijelaskan oleh RM. A. B. Kusuma yang menyatakan bahwa penyusun UUD 1945 hanya mengambil yang baik saja dari sistem pemerintahan Inggris (meniru gagasan lembaga *supreme*, namun tidak ikut mengadopsi sistem parlementer. Sebab ada kemungkinan terjadinya pemerintahan yang bersifat diktaktor bila partai dari Perdana Menteri mendapat kemenangan yang besar). Berbeda dengan Inggris, gagasan yang diambil dari Amerika Serikat adalah mengenai sistem pemerintahan Presidensial, karena tidak menginginkan sistem pemerintahan yang tidak stabil.
- 2) Menurut Harun Alrasyid, bahwa lembaga-lembaga negara yang ada mengikuti sistem pemerintahan Hindia Belanda secara fungsional, namun hanya merubah bentuk aparatur negara, termasuk MPR (*Opperbewind* digantikan dengan MPR).¹⁷¹

Secara historis, pembentukan lembaga MPR pada awalnya memuat cita-cita luhur dari para pendiri bangsa. MPR diharapkan bisa menjadi lembaga yang berfungsi sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, oleh karenanya MPR diamanatkan sebagai lembaga tertinggi negara dengan segenap wewenangnya yang sangat

¹⁷¹ Pergeseran kedudukan MPR ditandai dengan diadopsinya tiga gagasan dalam amandemen UUD 1945, yaitu pemisahan kekuasaan (*seperation of power*) secara tegas, pemilihan Presiden secara langsung, dan rekonstruksi parlemen dalam rangka menampung aspirasi daerah yang berkembang menjadi konsep otonomi daerah. Lihat: Fatmawati, "Catatan Singkat Mengenai Kedudukan MPR Sesudah Perubahan UUD 1945": 501.

tinggi pula. Meskipun dalam perjalanannya, eksistensi MPR tidak berjalan sebagaimana mestinya karena adanya praktik-praktik pelanggaran dan penyimpangan terhadap kehendak UUD 1945 seperti yang terjadi di era Orde Lama dan Orde Baru.

Dari penjelasan mengenai perjalanan amandemen UUD 1945 dan kedudukan MPR, dapat disimpulkan bahwa MPR mempunyai kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara sejak awal pembentukannya hingga Perubahan Ketiga (Amandemen Ketiga) UUD 1945. Pasca Perubahan Ketiga pada tahun 2001, MPR ditempatkan sejajar dengan lembaga negara lainnya. Kedudukan MPR sebagai lembaga tinggi negara bertahan hingga saat ini. Perubahan kedudukan MPR juga dibarengi dengan berkurangnya wewenang yang dimiliki MPR. Namun, kewenangan yang tetap melekat pada MPR ialah perihal menetapkan dan mengubah UUD 1945.¹⁷² Meskipun menempati tempat yang sejajar, kewenangan yang dimiliki MPR tidak bisa dianggap sepele. UUD 1945 yang merupakan landasan yuridis sekaligus landasan konstitusional bangsa Indonesia, hanya bisa diubah oleh MPR. Ini artinya, dengan kedudukan yang setara namun kewenangan yang dimiliki MPR masih sangat tinggi menyerupai lembaga tertinggi negara.

MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berada dalam ranah legislatif. Dalam kaitannya dengan fungsi legislasi, MPR

¹⁷² Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 Pasca Perubahan.

nyatanya tidak mempunyai wewenang untuk membuat peraturan. Sesuai dengan Pasal 3 UUD 1945 bahwa MPR mempunyai tugas antara lain: 1) menetapkan dan merubah UUD 1945, 2) melantik dan memberhentikan Presiden dan/ atau Wakil Presiden, 3) serta kewenangan *impeachment*. Semua wewenang yang dimiliki MPR nyatanya tidak berhubungan dengan pembuatan peraturan maupun kebijakan. MPR ditempatkan sebagai lembaga yang sejajar dengan lembaga negara lain.

Dalam sejarah bangsa Indonesia, sebelum diadakan amandemen UUD 1945 kedudukan MPR menurut M. Yamin ialah merupakan lembaga kekuasaan yang setinggi-tingginya di dalam pemerintahan Negara Republik Indonesia. Lembaga permusyawaratan menurut M. Yamin merupakan kumpulan dari wakil-wakil rakyat dari daerah maupun wakil dari golongan yang ada di dalam masyarakat yang dipilih secara bebas dan merdeka tanpa intervensi dari pihak manapun.¹⁷³

Kedudukan MPR sebelum amandemen adalah lembaga tertinggi negara dengan pemegang penuh kedaulatan rakyat. Namun pasca Perubahan Ketiga tahun 2001 telah merubah kedudukan MPR menjadi lembaga yang sejajar dengan lembaga negara lain. Sebagaimana teori *Trias Politica* yang dianut Indonesia, MPR masuk ke dalam ranah legislatif.

¹⁷³ Harry Setya Nugraha, *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia ...*: 154.

5. Keanggotaan MPR

Keanggotaan MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) di Indonesia telah diatur dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945. disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 bahwa MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD yang dipilih langsung oleh rakyat. Hal tersebut berarti bahwa keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR sebagai representasi politik yang merepresentasikan kepentingan rakyat secara umum (*political representation*) dan anggota DPD sebagai penampung aspirasi daerah yang merupakan cerminan dari prinsip *regional representation*.¹⁷⁴ Perubahan atas Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 ini telah menghapuskan unsur utusan golongan dan utusan daerah di dalam kelembagaan MPR.¹⁷⁵ Perubahan tersebut bercorong dari sistem yang diterapkan oleh Amerika Serikat, yaitu konsep *bicameral* (dua kamar) di mana Senat sebagai perwakilan Negara bagian dan *house of representative* sebagai perwakilan dari masyarakat.¹⁷⁶

Sebelum amandemen UUD 1945 kenggotaan MPR terdiri dari anggota DPR, utusan daerah, utusan golongan, dan ABRI. Pada masa

¹⁷⁴ Yusdar, "Format Kelembagaan dan Pola Hubungan MPR dengan DPR dan DPD Pasca Amandemen UUD Tahun 1945", *Jurisprudentie*, Vol. III, no 2 (Desember 2016), hlm. 164.

¹⁷⁵ Bagir Manan dalam karyanya DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru, menyebutkan bahwa alasan penghapusan unsur utusan golongan dan utusan daerah didasarkan kepada dua hal, yaitu: *Pertama*, sudah tidak relevan lagi sebab akan sulit menentukan golongan yang akan mewakili masyarakat dalam pemerintahan dengan melihat kemajemukan Indonesia. *Kedua*, pengisian jabatan dengan sistem utusan golongan dan utusan daerah rentan terhadap praktik dinasti politik antara golongan yang diangkat dengan yang mengangkat. Padahal sejatinya, utusan golongan maupun utusan daerah merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan partisipasi daerah dalam penyelenggaraan praktik kenegaraan dan pemerintahan selain tujuan utama untuk berjuang demi kepentingan daerahnya. Lihat: Yusdar, "Format Kelembagaan dan Pola Hubungan MPR dengan DPR dan DPD Pasca Amandemen UUD Tahun 1945": 164.

¹⁷⁶ Sri Warjiati, "Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945", *Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam*, Vol. II, no 2, (Oktober 2012), hlm. 187.

Orde Baru jumlah anggota MPR mencapai sekitar 1000 orang yang terbagi atas:

- a. 500 orang anggota DPR yang terdiri atas 400 anggota dipilih melalui pemilu dan 100 diangkat lewat Fraksi ABRI;
- b. 135 orang Utusan Daerah yang diambil dari 27 provinsi di Indonesia yang dipilih melalui DPRD, dengan masing-masing daerah diwakili lima orang utusan; dan
- c. Utusan Golongan sebanyak 340 orang.

Pasca amandemen UUD 1945, terjadi perubahan susunan dan jumlah keanggotaan dalam MPR. Setelah adanya amandemen UUD 1945 keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD sebagaimana yang disebutkan dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945. Anggota MPR terdiri atas 550 anggota DPR dan anggota DPD yang masing-masing diambil 4 orang di setiap provinsi yang semuanya dipilih secara langsung oleh rakyat. Keanggotaan MPR termaktub dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD1945 yang berbunyi:

“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.”¹⁷⁷

Perubahan tersebut juga berdampak kepada pertanggungjawaban Presiden. Dulunya Presiden bertanggungjawab kepada MPR, namun kini

¹⁷⁷ Mooryati Sudibyo, “MPR Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945 (Kedudukan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan” ...: 42-43.

Presiden bertanggungjawab secara langsung kepada rakyat. Hal ini juga berarti bahwa Presiden tidak lagi menjadi mandataris MPR.

Berkenaan dengan keanggotaan di dalam lembaga MPR, komposisi di dalam kelembagaan MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Pada periode 2019-2024, sebanyak 711 anggota MPR telah dilantik. Anggota MPR pada periode terbaru ini terdiri dari 575 anggota DPR dan 136 anggota DPD.¹⁷⁸

C. Persamaan dan Perbedaan Konsep *ahlul ḥalli wal aqdi* dan MPR

Prinsip pertama dalam sistem ketatanegaraan Islam adalah musyawarah.¹⁷⁹ Musyawarah menjadi landasan utama dalam sistem pemerintahan Islam yang dipimpin oleh Rasulullah dan dilanjutkan masa Khulafaur Rasyidin atas umat Islam. Eksistensi musyawarah ini terdapat dalam berbagai nash dan hadis.

QS. Ali Imran: 159

... وشاورهم في الأمر ...

Dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu.¹⁸⁰

QS. Al-Syura: 38

... وأمرهم شورى بينهم ...

Sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah di antara mereka.¹⁸¹

¹⁷⁸ Kristian Erdianto, “711 Anggota MPR Periode 2019-2024 Resmi Dilantik”, <https://amp.kompas.com>, diakses 22 Maret 2020.

¹⁷⁹ Ahmad Yani Anshori, “Konsep Siyasah dalam Yahudi dan Islam” ...: 191.

¹⁸⁰ Tim penerjemah al-Quran Kemenag RI, *Al-Quran dan Terjemah* ...: 72.

¹⁸¹ Tim penerjemah al-Quran Kemenag RI, *Al-Quran dan Terjemah* ...: 488.

Kedua ayat di atas mengindikasikan adanya kewajiban untuk bermusyawarah dalam memutuskan perkara-perkara penting. Di dalam pemerintahan Islam, kegiatan syura atau musyawarah dilaksanakan oleh sebuah lembaga yang disebut dengan *ahlul ahlli wal aqdi*. Dalam terminologi politik, *ahlul ḥalli wal aqdi*¹⁸² adalah dewan perwakilan (lembaga legislatif). Jubair Situmorang dalam bukunya *Politik Ketatanegaraan dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)* menyebutkan salah satu dari pengertian *ahlul ḥalli wal aqdi* sebagai orang-orang yang berhak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati nurani rakyat.¹⁸³

Sebagai penampung aspirasi rakyat, *ahlul ḥalli wal aqdi* merupakan perumus dan penetap suatu kebijakan dalam pemerintahan yang didasarkan pada prinsip musyawarah.¹⁸⁴ Prinsip ini sudah diterapkan Rasulullah dalam membangun kota Madinah. Meskipun *ahlul ḥalli wal aqdi* pada masa Nabi bukanlah suatu lembaga atau institusi melainkan hanya mencerminkan asas musyawarah di dalamnya, namun Nabi Muhammad SAW sering menerapkan sistem musyawarah ini untuk urusan pemerintahan maupun kemaslahatan umat. Hal tersebut diungkapkan oleh Dhiaudin Rais dalam karyanya *Al-Nazāriyatu al-Siyāsatu al-Islāmiyah* yang diterjemahkan oleh Abdul Hayyie Kanttani berjudul *Teori Politik Islam*. Menurutnya, secara fungsional *ahlul*

¹⁸² David Hanif, *Analisis Fikih Siyasah tentang Khalifah dalam Kitab al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah ...*: 66.

¹⁸³ Mazdan Maftukha Assyayuti, *Perbandingan Konsep Ahlul Halli Wal Aqdi dalam Teori Kenegaraan Islam dan Konsepsi Lembaga Perwakilan dalam Teori Kenegaraan Modern ...*: 60.

¹⁸⁴ M. Hasan Ubaidillah, *Konstruksi Sistem Ahlul Ḥalli Wal 'Aqdi pada Pemilihan Rais 'Aam Nahdatul Ulama dalam Kajian Fikih Siyasah ...*: 20.

halli wal aqdi atau dewan perwakilan umat telah dipraktikkan oleh Nabi Muhammad ketika memimpin pemerintahan di Madinah.¹⁸⁵

Prinsip musyawarah yang diterapkan Nabi Muhammad SAW ini banyak menjadi rujukan bagi negara-negara di dunia. Bahkan kini, ciri dari negara modern adalah negara yang menerapkan sistem demokrasi¹⁸⁶ yang salah satunya diwujudkan dalam bentuk musyawarah atau perwakilan. Indonesia menjadi salah satu negara yang menerapkan sistem demokrasi dalam penyelenggaraan negaranya. Prinsip ini dilaksanakan oleh sebuah lembaga permusyawaratan hasil dari pemikiran *the founding fathers* bangsa Indonesia dalam mewujudkan negara yang demokratis. Lembaga tersebut adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pada awal pembentukannya, Majelis Permusyawaratan Rakyat atau MPR merupakan penjelmaan dari prinsip musyawarah yang diusung oleh tiga tokoh bangsa, yaitu Soekarno, M. Yamin dan Soepomo. Ketiga tokoh tersebut mendasarkan musyawarah sebagai wujud dari pola pemerintahan yang akan dijalankan Indonesia melalui badan perwakilan. Bahkan Soekarno perpegang pada nilai-nilai Pancasila pada sila ketiga tentang prinsip mufakat dan demokrasi.¹⁸⁷

¹⁸⁵ David Hanif, *Analisis Fikih Siyasah tentang Khalifah dalam Kitab al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah ...*: 64.

¹⁸⁶ Jimly Asshiddiqie, "Gagasan Negara Hukum Indonesia", *Seminar Forum Dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional*. Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM, tahun 2011.

¹⁸⁷ Mazdan Maftukha Assyayuti, *Perbandingan Konsep Ahlul Ḥalli Wal Aqdi dalam Teori Kenegaraan Islam dan Konsepsi Lembaga Perwakilan dalam Teori Kenegaraan Modern ...*: 64.

Secara filosofis, badan perwakilan dalam sistem pemerintahan Islam yang termanifestasikan dalam lembaga *ahlul ḥalli wal aqdi* dan badan perwakilan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mempunyai prinsip yang sama. Prinsip itu adalah prinsip musyawarah yang didasarkan pada nilai-nilai mufakat dan demokrasi. Hal tersebut bisa dilihat dari sejarah pembentukan kedua lembaga tersebut. Selain itu, persamaan kedua lembaga tersebut terletak pada cita-cita pembentukannya. Baik *ahlul ḥalli wal aqdi* maupun MPR sama-sama menjadi penampung aspirasi rakyat dan pemegang tertinggi dari kedaulatan rakyat. Ini artinya, kedua lembaga tersebut mempunyai kekuasaan penuh terhadap suara dan aspirasi dari rakyat. Mengenai MPR, Soepomo dalam sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945 menerangkan bahwa:

“Kedaulatan negara ada di tangan rakyat, sebagai penjelmaan rakyat, di dalam suatu badan yang dinamakan di sini: Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jadi Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah suatu badan negara yang memegang kedaulatan rakyat, ialah suatu badan yang paling tinggi, yang tidak terbatas kekuasaannya.....”¹⁸⁸

Sedangkan untuk *ahlul ḥalli wal aqdi* merupakan lembaga yang amat penting sebagaimana telah dijelaskan oleh beberapa tokoh, seperti al-Mawardi, al-Baghdadi, an-Nawawi, dan Ibnu Taimiyah. Dengan perannya yang begitu penting sebagai penjelmaan dari kehendak rakyat, bahkan *ahlul ḥalli wal aqdi* ini juga digunakan untuk memantau aktivitas khalifah dalam pemerintahan maupun urusan kemaslahatan umat.¹⁸⁹

Oleh karenanya, selagi ada sistem khilafah pasti terdapat lembaga *ahlul ḥalli wal aqdi* sebagai bagian dari pemerintahan Islam. Meskipun pada

¹⁸⁸ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru ...*: 70.

¹⁸⁹ Muhammad Imran, “Sistem Syuro’ dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Islam” ...:

masa Umayyah dan Abbasiyah, *ahlul ḥalli wal aqdi* hanya dijadikan sebagai instrumen yang mengesahkan segala kebijakan khalifah. Sistem pemerintahan monarki Dinasti Umayyah dikenal dengan sebutan patrimonialisme,¹⁹⁰ yaitu sistem pemerintahan yang memberikan hak kepada pemimpin untuk menganggap negara sebagai miliknya dan bisa diwariskan kepada keluarganya (turun-temurun). Menurut konsep ini, kekuasaan pemimpin bersifat mutlak dan tidak bisa dicampuri orang lain (apalagi hukum konstitusional).¹⁹¹ Dinasti Abbasiyyah lebih tinggi memandang jabatan khalifah daripada Dinasti Umayyah. Tidak jauh berbeda dari Dinasti Umayyah dan Dinasti Abbasiyah, pada era Turki Utsmani juga menerapkan sistem monarki. Bahkan *ahlul ḥalli wal aqdi* atau *Syaikh al-Islam* ditempatkan pada tingkat kedua setelah khalifah. Hal tersebut terjadi setelah masuknya paham dan pemikiran Barat yang mempengaruhi pemerintahan Turki Utsmani.

Berbeda dengan *ahlul ḥalli wal aqdi* yang tetap menjadi pemegang kedaulatan tertinggi bagi rakyat meskipun dalam beberapa periode hanya dijadikan instrumen penyalahgunaan wewenang, eksistensi keberadaan MPR sebagai pemegang kedaulatan tertinggi justru hanya berlangsung dalam kurun waktu setelah pembentukannya hingga perubahan ketiga UUD 1945 pada tahun 2001. Sebagaimana yang tertulis dalam sejarah bangsa Indonesia bahwa MPR dari pra kemerdekaan sampai dengan era reformasi merupakan

¹⁹⁰ Muhammad Khoirul Malik, "Potret Kekhalifahan Islam: Dinamika Kepemimpinan Islam Pasca *al-Khulafa al-Rasyidun* hingga Turki Utsmani" ...: 136.

¹⁹¹ Muhammad Khoirul Malik, "Potret Kekhalifahan Islam: Dinamika Kepemimpinan Islam Pasca *al-Khulafa al-Rasyidun* hingga Turki Utsmani" ...: 136.

representasi dari seluruh rakyat Indonesia. MPR merupakan penjelmaan dari kehendak dan suara rakyat. MPR juga memegang penuh kedaulatan rakyat sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (2) sebelum perubahan.¹⁹² Sebagai pemegang kedaulatan tertinggi, MPR mengadakan kontrak dengan Presiden dan rakyat. Kontrak dengan rakyat diwujudkan dari fungsinya sebagai penyalur aspirasi dan kehendak rakyat. Sedangkan berkenaan dengan Presiden, MPR memberikan mandat kepada Presiden yang berarti bahwa Presiden sebagai pelaksana pemerintahan bertanggung jawab kepada MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat.

Sebagai lembaga perwakilan yang memegang penuh kedaulatan rakyat, baik *ahlul ḥalli wal aqdi* maupun MPR menyalurkan aspirasi rakyat dalam bentuk kebijakan yang dikeluarkan oleh pemimpin. Abdullah Ad-Dumaiji menyatakan bahwa tugas dan wewenang untuk memilih dan melakukan baiat kepada khalifah merupakan tanggung jawab dari *ahlul ḥalli wal aqdi*.¹⁹³ Berkenaan dengan memilih pemimpin, hal tersebut juga menjadi tanggung jawab MPR sebelum amandemen UUD 1945. Tugas dan wewenang MPR sebelum amandemen telah diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 serta Pasal 3 ketetapan MPR No. 1/MPR/1983 disebutkan bahwa tugas dan wewenang MPR meliputi:

- a. Menetapkan UUD 1945;
- b. Menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara;

¹⁹² “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum Perubahan.

¹⁹³ Abdullah Ad-Dumaiji, *Imamah ‘Uzhma: Konsep Kepemimpinan dalam Islam ...*: 198.

c. Memilih (dan mengangkat) Presiden dan Wakil Presiden.¹⁹⁴

Berkenaan dengan tugas dan kewenangan yang dimiliki MPR terjadi perubahan yang cukup signifikan. MPR yang dulunya merupakan lembaga tertinggi negara sebagai pemegang kedaulatan rakyat secara utuh, sekarang menjadi lembaga yang sejajar dengan lembaga negara lainnya. Pasca amandemen UUD 1945, MPR masuk ke dalam ranah lembaga legislatif yang berfungsi sebagai pembuat Undang-Undang. Tugas dan wewenang MPR pasca amandemen diatur dalam Pasal 3 ayat (1), (2), dan ayat (3), serta Pasal 8 ayat (3) UUD 1945. Tugas dan wewenang MPR pasca amandemen meliputi:

- a. Mengubah dan menetapkan UUD 1945;
- b. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- c. Melakukan *impeachment* terhadap Presiden setelah terbukti melakukan pelanggaran hukum sebagai Presiden;
- d. Memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak bisa menjalankan kewajibannya secara bersamaan dalam masa jabatannya.¹⁹⁵

Dilihat dari ketentuan Pasal 3 ayat (1), ayat (2), ayat (3), Pasal 8 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 4 UU No 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) telah terlihat bahwa MPR merupakan lembaga tinggi negara yang mempunyai kewenangan

¹⁹⁴ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 92.

¹⁹⁵ Pasal 3 dan Pasal 8 UUD 1945 Pasca Perubahan.

sebagai lembaga tertinggi negara. Hal senada juga diungkapkan oleh ahli Hukum Tata Negara Andi Irman Putrasidin yang menyebut bahwa MPR merupakan lembaga negara yang memiliki kewenangan tertinggi.¹⁹⁶

Mengenai wewenang mengubah dan menetapkan UUD 1945, hal tersebut hanya bisa dilakukan oleh MPR sesuai dengan ketentuan Pasal 3 ayat (1) UUD 1945. Merujuk kepada Pasal 7 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Jo Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dijelaskan bahwa:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.

Dalam hierarki tata peraturan perundang-undangan berdasarkan UU No 12 Tahun 2011 Jo UU No 15 Tahun 2019, jelas UUD 1945 menempati urutan pertama sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia. Dengan demikian, maka lembaga yang mempunyai wewenang

¹⁹⁶ Media Informasi dan Komunikasi Konstitusi Majelis, "MPR Lima Tahun ke Depan: Mengawal Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika", *Media Informasi dan Komunikasi Konstitusi Majelis*, no. 10, Oktober 2014, hlm. 12.

untuk menetapkan dan mengubah landasan konstitusional negara Indonesia adalah lembaga yang kedudukannya tidak bisa disejajarkan dengan lembaga negara yang lain, sebab mempunyai wewenang tertinggi yaitu mengubah dan menetapkan UUD 1945 menurut ketentuan Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 pasca perubahan.

MPR juga mempunyai kewenangan sangat tinggi terkait dengan Presiden dan Wakil Presiden. Sebagai negara yang menganut sistem Presidensial, Presiden menempati posisi sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Sehubungan dengan itu, salah satu yang menjadi kewenangan MPR adalah mengenai pemberhentian Presiden. Hal tersebut termaktub dalam ketentuan Pasal 3 ayat (3) UUD 1945 pasca perubahan. Hal tersebut mengindikasikan bahwasanya MPR mempunyai keistimewaan dalam wewenangnya, sebab hanya MPR lah yang berhak memutus usulan dari DPR untuk melakukan pemberhentian terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden. Hal tersebut dilakukan seusai MK memutus bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum. Ketentuan yang tertera dalam Pasal 3 ayat (3) tersebut sejalan dengan Pasal 4 Peraturan MPR Nomor 1 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa, "*MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan tertinggi*".¹⁹⁷

Dalam konstitusi negara di Indonesia kewenangan lembaga MPR/DPR memiliki persamaan dengan yang dikemukakan oleh Imam al-

¹⁹⁷ Nasrul Suhuf Salehan, *Urgensi Kedudukan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) Berkaitan dengan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Skripsi, Jember: Universitas Jember, 2015, hlm. 36.

Mawardi, yaitu kewenangan untuk memilih kepala negara. Hanya saja mekanisme pemilihan tersebut tetap menggunakan prinsip syura melalui suara terbanyak. Dalam Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen disebutkan, “*Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak*”.¹⁹⁸

Kewenangan tertinggi yang dimiliki oleh MPR juga berlaku pada *ahlul ḥalli wal aqdi*. Bahkan tidak hanya memantau masalah negara, namun *ahlul ḥalli wal aqdi* ini juga memantau moralitas khalifah yang berkenaan dengan kemasalahatan umat. Keberadaan *ahlul ḥalli wal aqdi* dalam sistem pemerintahan Islam secara umum berfungsi sebagai lembaga konsultatif, pengukuhan (baiat) dan legislatif.¹⁹⁹ Dalam menjalankan fungsinya, *ahlul ḥalli wal aqdi* lebih fokus kepada urusan pemerintahan. Sedangkan menyangkut tugas dan wewenangnya, *ahlul ḥalli wal aqdi* selain mengurus pemerintahan juga bertanggung jawab terhadap perilaku khalifah yang berhubungan dengan moralitas.

Jadi berkenaan dengan fungsi, tugas dan wewenang maka *ahlul ḥalli wal aqdi* dan MPR sama-sama berada dalam ranah legislatif sebagai pembuat kebijakan. Namun dalam hal ini, MPR sebelum amandemen lebih cocok disamakan fungsi, tugas dan wewenangnya dengan *ahlul ḥalli wal aqdi*. Hal ini karena MPR sebelum amandemen disertai tugas untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana tugas *ahlul ḥalli wal aqdi*. Selain itu,

¹⁹⁸ Rahmawati, “Sistem Pemerintahan Islam Menurut al-Mawardi dan Aplikasinya di Indonesia” ...: 277.

¹⁹⁹ Mazdan Maftukha Assyayuti, *Perbandingan Konsep Ahlul Ḥalli Wal Aqdi dalam Teori Kenegaraan Islam dan Konsepsi Lembaga Perwakilan dalam Teori Kenegaraan Modern ...*: 59-60.

penetapan kebijakan yang dilakukan oleh *ahlul ḥalli wal aqdi* dan MPR (sebelum amandemen) ditetapkan berdasarkan eksistensinya sebagai lembaga tertinggi negara yang memegang kedaulatan penuh atas kehendak dan suara rakyat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan. Sehingga berdampak kepada tanggung jawabnya yang lain, yaitu memantau jalannya pemerintahan maupun aktivitas pemimpin. Sebab, sebelum amandemen Presiden bertanggung jawab kepada MPR sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada rakyat melalui pemegang kedaulatan tertinggi. Sedangkan *ahlul ḥalli wal aqdi* sendiri mempunyai fungsi, tugas dan wewenang sebagai lembaga konsultatif, pengukuhan (baiat), dan legislatif yang salah satu tanggung jawabnya adalah memantau jalannya aktivitas khalifah baik dalam urusan pemerintahan maupun urusan moralitas menyangkut kemaslahatan umat.

Kekuasaan legislatif dalam teori Islam dipandang sebagai lembaga tertinggi dalam negara yang memegang kedaulatan rakyat secara penuh. Di samping diwajibkan memilih kepala negara, legislatif juga menempatkan undang-undang. Abdul Kadir Audah berpendapat bahwa kekuasaan pembuat undang-undang dipegang oleh *ulil Amri* dan *Ahlul Ra'yi*. *Ulil amri* disini adalah kumpulan dari *umaro'* dan *ulama'*.²⁰⁰ Kedudukan *ahlul ḥalli wal aqdi* sebagaimana dijelaskan oleh Djazuli dalam bukunya *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah* yang

²⁰⁰ Muhammad Imran, "Sistem Syuro' dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Islam" ...: 132.

menerangkan bahwa *ahlul ḥalli wal aqdi* adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan membaiai imam.

Hal senada sesuai dengan kedudukan yang dimiliki oleh MPR sebelum amandemen, yaitu sebagai lembaga tertinggi negara dengan pemegang penuh kedaulatan rakyat. Namun pasca amandemen UUD 1945 tertuang dalam Perubahan Ketiga tahun 2001 telah merubah kedudukan MPR menjadi lembaga yang sejajar dengan lembaga negara lain. Ketentuan itu dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 pasca perubahan yang menerangkan bahwa MPR bukan lagi sebagai pemegang penuh kedaulatan rakyat. Sebagaimana teori *Trias Politica* yang dianut Indonesia, MPR masuk ke dalam ranah legislatif.

Melihat kedudukannya yang amat penting, kelembagaan *ahlul ḥalli wal aqdi* maupun MPR (sebelum amandemen) diisi oleh orang-orang pilihan dengan penuh pertimbangan. *Ahlul ḥalli wal aqdi* adalah orang-orang yang mempunyai kompetensi dalam bidangnya masing-masing yang dipilih oleh khalifah sendiri maupun dipilih langsung oleh rakyat. Selain sebagai penampung aspirasi rakyat, *ahlul ḥalli wal aqdi* juga merupakan penasihat khalifah yang memantau jalannya pemerintahan dengan memperhatikan dan menjaga marwah khalifah sebagai pemimpin.²⁰¹

Keanggotaan *ahlul ḥalli wal aqdi* tidak hanya terdiri dari para ulama, namun juga dari berbagai profesi. Lebih spesifik, para tokoh menyebutkan bahwa orang-orang yang berada dalam kelembagaan ini adalah orang yang

²⁰¹ Abdullah Ad-Dumaiji, *Imamah 'Uzhma: Konsep Kepemimpinan dalam Islam ...*: 187.

mendapatkan legitimasi dari rakyat. Sedangkan pemilihannya, anggota *ahlul ḥalli wal aqdi* dipilih dari khalifah. Namun berbeda pada masa Abu Bakar, di mana *ahlul ḥalli wal aqdi* ini berasal dari rakyat karena Rasulullah SAW tidak menunjuk *ahlul ḥalli wal aqdi*. Berkenaan dengan unsur yang terdapat di dalam kelembagaan menurut an-Nawawi, *ahlul ḥalli wal aqdi* terdiri dari para ulama, pemimpin, pemuka rakyat yang mudah dikumpulkan untuk memimpin dan mewakili kepentingan umat. Rasyid Ridha dalam karyanya “*Tafsir al-Manar*”²⁰² menyebutkan keanggotaan *ahlul ḥalli wal aqdi* menurut Muhammad Abduh adalah orang dari berbagai profesi dan keahlian yang ada dalam masyarakat.

Tidak jauh berbeda, pengisian jabatan dalam kelembagaan MPR juga terdiri dari beberapa golongan. Tersebut dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen bahwa MPR atau Majelis Permusyawaratan Rakyat ialah gabungan dari anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Pada periode 2019-2024, sebanyak 711 anggota MPR telah dilantik. Anggota MPR pada periode terbaru ini terdiri dari 575 anggota DPR dan 136 anggota DPD.²⁰³

Pada amandemen ketiga pada tahun 2001, terjadi perubahan pula terhadap ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang telah menghapuskan unsur utusan golongan dan utusan daerah di dalam kelembagaan MPR.²⁰⁴

²⁰² Muhammad Zulifan, “Politik Islam di Indonesia: Ideologi, Transformasi, dan Prospek dalam Proses Politik Terkini” ...: 178.

²⁰³ Kristian Erdianto, “711 Anggota MPR Periode 2019-2024 Resmi Dilantik”, <https://amp.kompas.com>, diakses 22 Maret 2020.

²⁰⁴ Yusdar, “Format Kelembagaan dan Pola Hubungan MPR dengan DPR dan DPD Pasca Amandemen UUD Tahun 1945” ...: 164.

Sebelum amandemen UUD 1945 keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR sebagai representasi politik yang merepresentasikan kepentingan rakyat secara umum (*political representation*) dan anggota DPD sebagai penampung aspirasi daerah yang merupakan cerminan dari prinsip *regional representation*, serta utusan golongan.

Keanggotaan MPR sebelum amandemen tidak jauh berbeda dengan keanggotaan *ahlul ḥalli wal aqdi*. Tiga pilar keanggotaan MPR sebelum amandemen telah merepresentasikan semua lini masyarakat di dalam pemerintahan. Dari segi susunan keanggotaan, baik *ahlul ḥalli wal aqdi* maupun MPR sebelum perubahan sama-sama melibatkan semua unsur masyarakat dalam menyelenggarakan roda pemerintahan. Hal ini merupakan wujud dari prinsip demokrasi yang dijalankan Indonesia

Lembaga legislatif merupakan penjawantahan dari *ahlul ḥalli wal aqdi* yang berfungsi sebagai lembaga yang mempunyai dan menjalankan kekuasaan membuat peraturan perundang-undangan.²⁰⁵ Dalam pandangan ulama fikih, *ahlul ḥalli wal aqdi* dipandang perlu untuk diwujudkan mengingat tugas penting dan wewenang yang dimiliki oleh *ahlul ḥalli wal aqdi* sebagai penyambung lidah rakyat demi kemaslahatan umat. Para ulama fikih ini beralasan sebagai berikut:

1. Rakyat secara keseluruhan tidak mungkin dilibatkan untuk dimintai pendapatnya tentang masalah kenegaraan dan pembentukan undang-undang;

²⁰⁵ Rahmawati, "Sistem Pemerintahan Islam Menurut al-Mawardi dan Aplikasinya di Indonesia" ...: 278.

2. Rakyat secara perorangan (individual) tidak mungkin dikumpulkan dalam satu tempat untuk melakukan musyawarah, apalagi secara kodrati kemampuan mereka pasti berbeda-beda;
3. Musyawarah hanya dapat dilakukan apabila jumlah pesertanya terbatas, sehingga jika seluruh rakyat dikumpulkan akan sulit melakukannya;
4. *Amar ma'ruf nahi munkar* akan dapat dilaksanakan apabila ada lembaga yang berperan untuk menjaga kemaslahatan antara pemerintah dan rakyat;
5. Kewajiban taat kepada ulil amri baru mengikat apabila telah ditetapkan oleh lembaga musyawarah;
6. Agama Islam menetapkan bahwa segala urusan kemasyarakatan dan kenegaraan harus ditegakkan berdasarkan prinsip musyawarah.²⁰⁶

Untuk lebih memudahkan dalam memahami persamaan dan perbedaan *ahlul halli wal aqdi* dan MPR, penulis menyajikan dalam tabel sebagai berikut:

No	Unsur Perbandingan	<i>Ahlul Halli Wal Aqdi</i>	Majelis Permusyawaratan Rakyat	
			Sebelum Amandemen	Setelah Amandemen
1.	Dasar filosofis	Prinsip musyawarah dengan nilai-nilai mufakat dan demokrasi	Prinsip musyawarah dengan nilai-nilai mufakat dan demokrasi	Nilai-nilai demokrasi
2.	Tujuan pembentukan	Pemegang penuh kedaulatan rakyat	Pemegang penuh kedaulatan rakyat	Lembaga negara
3.	Fungsi	a. Konsultatif, baiat,	a. Konsultatif dan	Legislatif

²⁰⁶ Wahyu Abdul Jafar, "Imamah dalam Perspektif Kemaslahatan Rakyat": 65.

		legislatif b. Menyuarakan kehendak rakyat	pengukuhan (baiat) b. Menyuarakan aspirasi rakyat	
4.	Tugas dan wewenang	a. Memilih dan membaiat khalifah b. Membuat kontrak dengan khalifah dan rakyat untuk membentuk kebijakan c. Memantau perilaku dan menjaga marwah khalifah	a. Menetapkan UUD 1945 b. Menetapkan GBHN c. Memilih Presiden dan Wakil Presiden	a. Menetapkan dan mengubah UUD 1945 b. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden c. Melakukan <i>impeachment</i> terhadap Presiden
5.	Kedudukan	Lembaga tertinggi negara	Lembaga tertinggi negara	Lembaga tinggi negara
6.	Cara pemilihan	Dipilih langsung oleh rakyat/khalifah	Dipilih langsung oleh rakyat dan melalui pengangkatan dari Presiden	Dipilih secara langsung oleh rakyat
7.	Komposisi kelembagaan	Terdiri dari ulama, pemimpin dan orang-orang dengan berbagai profesi serta memperoleh legitimasi umat	Terdiri dari anggota DPR, utusan daerah, utusan golongan, dan ABRI	Terdiri dari anggota DPR dan DPD

BAB III
KEDUDUKAN MPR DAN SISTEM POLITIK KETATANEGARAAN
INDONESIA

Menurut David Easton yang dikembangkan oleh Gabriel Almond menuturkan bahwa yang dimaksud dengan sistem politik adalah kesatuan (kolektivitas) seperangkat struktur politik yang memiliki fungsi masing-masing untuk mencapai tujuan negara. Sedangkan sistem politik Indonesia dimaknai sebagai kumpulan atau keseluruhan berbagai kegiatan dalam negara Indonesia yang berkaitan dengan kepentingan umum termasuk proses penentuan tujuan, upaya mewujudkan tujuan, pengambilan keputusan, seleksi dan penyusunan skala prioritas.¹

Sistem politik berjalan beriringan dengan hukum tata negara. Hukum tata negara mengkaji tentang organisasi dari negara, jenis-jenis alat perlengkapan negara, dan hubungan kekuasaan dari alat perlengkapan negara.² Jadi kaitannya dengan sistem politik ketatanegaraan Indonesia dapat dimaknai sebagai seluruh kegiatan negara Indonesia yang berkaitan dengan kepentingan umum yang dilakukan oleh alat-alat kelengkapan negara Indonesia yang padanya melekat tugas dan kewenangan demi terwujudnya tujuan dan cita-cita bangsa. Secara umum, sistem politik dalam ketatanegaraan Indonesia dibedakan menjadi dua,

¹Sahya Anggara, *Sistem Politik Indonesia* (Bandung: Pustaka Setia, 2013), hlm. 23.

²Mokhammad Najih dan Soimin, *Pengantar Hukum Indonesia* (Malang: Setara Press, 2016), hlm. 95.

yaitu suprastruktur politik dan infrastruktur politik. Suprastruktur politik³ adalah organisasi atau lembaga resmi negara yang dibentuk berdasarkan konstitusi yang berlaku dalam suatu negara.⁴ Ialah infastruktur politik diartikan sebagai segala sesuatu yang berhubungan dengan lembaga-lembaga kemasyarakatan yang dalam aktivitasnya dapat memengaruhi, baik langsung atau tidak langsung lembaga-lembaga negara dalam menjalankan fungsi serta kekuasaannya masing-masing.⁵

A. Suprastruktur Politik

Pembagian kekuasaan secara horizontal diartikan sebagai pembagian kekuasaan berdasarkan fungsinya yang dikenal dengan doktrin *Trias Politica*.⁶ Doktrin *Trias Politica* membagi kekuasaan menjadi tiga macam, yaitu:

- a. Kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (*rulemaking function*);
- b. Kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (*application function*); dan

³Berkenaan dengan sistem politik, suprastruktur politik dimaknai sebagai penyerap aspirasi masyarakat yang memiliki peranan penting dalam pembentukan kebijakan publik di masyarakat melalui sistem politik. Dalam hal ini suptasrstruktur politik menerima dan mengkaji beberapa masukan untuk digunakan sebagai bahan dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan publik agar nantinya kebijakan publik yang ditetapkan dapat diimplementasikan dengan efektif. Lihat: Wawan Risnawan, "Peran dan Fungsi Insfrastruktur Politik dalam Pembentukan Kebijakan Publik", *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara*, Vol. IV, no 3 (2017), hlm. 511.

⁴Anonim, "8 Contoh Suprastruktur Politik di Indonesia", <https://gurupkn.com>, diakses 20 April 2020.

⁵Wawan Risnawan, "Peran dan Fungsi Insfrastruktur Politik dalam Pembentukan Kebijakan Publik"...: 514.

⁶*Trias politica* dimaknai sebagai suatu prinsip normatif yang menyatakan bahwa kekuasaan-kekuasaan (*function*) sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Hal ini berdampak kepada perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Lihat: Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 282.

- c. Kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (*rule adjudication function*).

Adapun John Locke dan Montesquieu yang pertama kali memperkenalkan gagasan tiga cabang kekuasaan. C. S. T. Kansil menuturkan bahwa John Locke memisahkan kekuasaan negara menjadi tiga yang mencakup:

- a. Kekuasaan legislatif atau kekuasaan untuk membuat undang-undang;
- b. Kekuasaan eksekutif atau kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang; dan
- c. Kekuasaan federatif atau kekuasaan mengadakan perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri.⁷

Berbeda dengan John Locke, Montesquieu mengemukakan bahwa dalam setiap pemerintahan terdapat tiga jenis kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Ketiga kekuasaan itu harus terpisah, baik mengenai fungsi atau tugas maupun mengenai alat perlengkapan atau organ yang melaksanakan. Teori pemisahan kekuasaan negara (*the separation of power*) dari Montesquieu yang dikenal dengan nama *trias politica* ini yang diterapkan di Indonesia.⁸ Montesquieu sebagaimana dikutip oleh Arief

⁷Nilu Trisna, "Tinjauan Hukum Hubungan Kemitraan Antara Eksekutif dan Legislatif dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah", *Jurnal Public Polict*, Vol. III, no. 2 (2018), hlm. 226-227.

⁸Di Indonesia, konsep *trias politica* sebagaimana dikemukakan oleh Montesquieu juga digunakan, akan tetapi dalam arti pembagian kekuasaan, bukan pemisahan kekuasaan. Konsep tersebut terlihat dari pembagian Bab dalam Undang-Undang Dasar 1945. Di mana kekuasaan legislatif dijalankan oleh Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Kekuasaan eksekutif dijalankan oleh Presiden dibantu oleh menteri-menteri. Sedangkan kekuasaan yudikatif

Budiman mengemukakan bahwa kekuasaan perundang-undangan harus terletak pada badan perwakilan rakyat, kekuasaan untuk menjalankan undang-undang terletak pada raja, sedangkan kekuasaan pengadilan pada para hakim yang bebas dari intervensi kekuasaan lain.

Berkenaan dengan sistem politik Indonesia, doktrin *trias politica* dari Montesquieu dikategorikan sebagai ranah suprastruktur politik. Namun sesuai dengan amandemen UUD 1945, suprastruktur politik Indonesia bukan hanya meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, namun ditambahkan lembaga konstitutif dan eksmaninatif.⁹ Kesemua lembaga tersebut disebut juga dengan lembaga tinggi negara, yang meliputi: MPR, DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK, KY dan BPK.¹⁰

1. Kedudukan MPR terhadap Lembaga Legislatif

Badan legislatif di Indonesia diwujudkan dalam dua lembaga, yaitu DPR sebagai *political representation* dan DPD sebagai *regional representation*. Dalam hal ini sesungguhnya MPR pun masuk ke dalam ranah legislatif bersama dengan DPR dan DPD sebagaimana hasil Perubahan Ketiga UUD 1945 tahun 2001. Namun demikian, eksistensi MPR sebagai lembaga legislatif bersifat semu. Sebab, kewenangan

dijalankan oleh Mahkamah Agung dan badan kehakiman yang lain. Lihat: Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik ...*: 288.

⁹Yang dimaksud dengan lembaga konstitutif merupakan lembaga yang menjalankan fungsi konstitutif, yang dalam hal ini dijalankan oleh lembaga MPR sebagaimana klausul Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 terkait dengan kewenangan MPR dalam mengubah dan menetapkan UUD 1945. Sedangkan yang dimaksud dengan lembaga eksmaninatif ialah lembaga atau badan yang bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, yang dalam hal ini dilaksanakan oleh BPK. Lihat: Anonim, "Daftar Lembaga Negara di Indonesia", www.kompas.com, diakses 20 April 2020.

¹⁰Anonim, "8 Contoh Suprastruktur Politik di Indonesia", <https://gurupkn.com>, diakses 20 April 2020.

menyusun undang-undang ada di tangan DPR sebagaimana Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*". Sedangkan DPD yang berada di ranah legislatif bersama DPR disertai wewenang untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR terkait urusan daerah,

"Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah"¹¹

Pola yang dibangun antara MPR, DPR dan DPD yakni pola hubungan keanggotaan MPR, sebagaimana ketentuan UUD 1945,

"Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang".¹²

Dari klausul Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, dapat diurai menjadi tiga pola hubungan antar lembaga negara yang terjalin. Pola tersebut adalah pola hubungan antara MPR, DPR dan DPD. Pertama, pola hubungan antara MPR dengan DPR merupakan pola hubungan sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang dipahami secara komprehensif. Kedua, pola hubungan antara MPR dengan DPD di mana dalam hal ini MPR berperan sebagai majelis persidangan bersama antara DPR dan DPD ketika harus memutuskan beberapa keputusan yang menempatkan anggota parlemen Indonesia

¹¹Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 Pasca Perubahan.

¹²Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 Pasca Perubahan.

sebagai anggota MPR. Ketiga, pola hubungan antara DPR dengan DPD yang mana DPD dapat mengajukan dan ikut membahas RUU. DPD dapat mengajukan rancangan, ikut dalam pembahasan, memberikan pertimbangan, melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU terkait dengan masalah menyangkut kedaerahan kepada DPR.¹³ Hanya saja, pertimbangan yang diberikan DPD sifatnya tidak mengikat bagi DPR.

Pada hasil Perubahan Ketiga di mana terjadi pergeseran kedudukan MPR, maka hakikatnya MPR merupakan majelis persidangan bersama (*joint session*) antara DPR dan DPD. Sebab sebagaimana klausul Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. Kendati merupakan *joint session*, namun kewenangan yang dimiliki oleh MPR sebagai lembaga di ranah legislatif jauh berbeda dari kewenangan yang dijalankan oleh lembaga DPR dan DPD. Kewenangan MPR ini dijelaskan dalam ketentuan Pasal 3 UUD 1945:

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
- 2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- 3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.¹⁴

¹³Yusdar, "Format Kelembagaan dan Pola Hubungan MPR dengan DPR dan DPD Pasca Amandemen UUD Tahun 1945", *Jurisprudentie*, Vol. III, no 2 (Desember 2016), hlm. 171.

¹⁴ MPR juga mempunyai kewenangan terkait dengan pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden saat terjadi kekosongan jabatan yang tertuang dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Dengan demikian, terdapat lima kewenangan yang dimiliki oleh MPR:

- a. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
- b. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- c. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar;

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945 maka dapat dipahami bahwa MPR mempunyai kewenangan yang sangat besar dan jauh berbeda dengan DPR dan DPD sebagai lembaga legislatif di Indonesia. Jika MPR disertai amanat dengan kewenangan yang sangat besar layaknya lembaga tertinggi negara, maka DPR dan DPD berada pada level pembuatan undang-undang. Namun yang menarik adalah, meskipun berada pada ranah yang sama tetapi DPD sebagai bagian dari lembaga legislatif justru diberikan wewenang yang terbatas terkait dengan perumusan undang-undang.

Meskipun keberadaan DPD sebagai representasi daerah yang mengimbangi DPR sebagai representasi politik, namun di sisi lain nampak adanya kewenangan yang ter subordinasi pada DPR karena jumlah anggota DPD dibatasi paling banyak sepertiga anggota DPR. Padahal, segala putusan MPR ditetapkan dengan perolehan suara terbanyak sebagaimana klausul Pasal 2 ayat (3) UUD 1945, "*Segala keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara*

-
- d. Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan
 - e. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari dua pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya. Lihat: Sekretaris Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketentuan Majelis Permusyawaratan Rakyat* (Jakarta: Sekretariat MPR RI, 2004), hlm. 76.

yang terbanyak”.¹⁵ Ini artinya bahwa kekuatan dari suara DPD dirancang agar tidak mampu mengganggu atau mengalahkan DPR.

Selain pola hubungan yang berkaitan dengan kewenangan di bidang legislasi, hubungan MPR dan badan legislatif yang dalam hal ini adalah DPR terjalin dari kewenangan *impeachment* terhadap Presiden. *Impeachment* merupakan istilah dalam bahasa Inggris yang digunakan untuk sebutan pemakzulan. Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), arti makzul adalah berhenti memegang jabatan atau turun takhta. Dengan demikian maka pemakzulan berarti proses, cara, perbuatan memakzulkan.¹⁶ Ketentuan mengenai pemakzulan atau *impeachment* ini disebutkan secara konstitusional di dalam UUD 1945, dikatakan 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.”¹⁷

Ketentuan mengenai pemberhentian terhadap Presiden sebagaimana tertuang dalam Pasal 7A ini merupakan hasil dari Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001.¹⁸ Berkenaan dengan hal

¹⁵Yusdar, “Format Kelembagaan dan Hubungan MPR dengan DPR dan DPD Pasca Amandemen UUD 1945” ...: 168.

¹⁶ <https://kbbi.web.id>, diakses 12 Mei 2020.

¹⁷Pasal 7A UUD 1945 Pasca Perubahan.

¹⁸Sebelum amandemen, UUD 1945 tidak memuat terkait dengan ketentuan pemberhentian Presiden. UUD 1945 hanya mengatur pertanggungjawaban Presiden melalui MPR di dalam sidang istimewa MPR yang diusulkan oleh DPR. Namun hal ini sejatinya bertentangan dengan sistem Presidensial yang dianut oleh Indonesia. Sebab dalam sistem Presidensial, Presiden tidak bertanggungjawab kepada parlemen melainkan bertanggungjawab langsung kepada rakyat.

tersebut, lembaga yang dilibatkan dalam ketentuan pemakzulan atau *impeachment* terhadap Presiden adalah MPR dan DPR. Kedua lembaga tersebut dinilai sebagai pihak yang paling cocok dalam merepresentasikan kehendak rakyat. Sebagaimana yang tertuang dalam ketentaun Pasal 7A UUD 1945, bahwa mekanisme *impeachment* terhadap Presiden diawali dengan pendapat yang diusulkan DPR. Terlebih, mekanisme *impeachment* terhadap Presiden merupakan implementasi dari fungsi pengawasan yang dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 7B UUD 1945, yaitu:

“Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.”¹⁹

Salah satu fungsi pengawasan DPR yang diwujudkan dalam bentuk pengajuan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden ini, nantinya diajukan kepada MPR sebagai lembaga negara yang berwenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya²⁰ sebagaimana yang tertuang dalam ketentuan Pasal 3

Selain itu, sistem pertanggungjawaban Presiden kepada MPR ini membuka peluang terjadinya ketegangan dan krisis politik dan kenegaraan. Oleh karena itu pasca Perubahan Ketiga tahun 2001, sistem ini diubah menjadi sistem pemberhentian atau pemakzulan terhadap Presiden. Lihat: Sekretaris Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ...*: 88.

¹⁹Pasal 7B ayat (2) UUD 1945 Pasca Perubahan.

²⁰Mekanisme pertanggungjawaban Presiden kepada MPR dinilai tidak relevan dengan prinsip Presidensial yang diterapkan Indonesia. Oleh karenanya, perubahan UUD 1945 memuat ketentuan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya yang didasarkan pada alasan hukum serta tidak bersifat politik sehingga menimbulkan multitafsir seperti

ayat (3) UUD 1945 pasca perubahan. Meskipun secara konstitusioan telah diatur dalam UUD 1945, tetapi aturan mengenai pemberhentian Presiden pada masa jabatannya juga turunkan ke dalam Undang-Undang organik, yakni UU No 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) yang mengatur mengenai pemberhentian Presiden dari masa jabatannya secara lebih teknis.

Dikatakan dalam UU MD3 bahwa,

- 1) Dalam hal MPR memutuskan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas usul DPR, Presiden dan/atau Wakil Presiden berhenti dari jabatannya.
- 2) Dalam hal MPR memutuskan tidak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas usul DPR, Presiden dan/atau Wakil Presiden melaksanakan tugas dan kewajibannya sampai berakhir masa jabatannya.²¹

Atas usul yang diajukan oleh DPR mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden, pengambilan keputusan dalam sidang MPR²² diatur dalam Paragraf 2 UU No 17 Tahun 2014 mengenai Pengambilan Keputusan. Dikatakan bahwa:

Sidang MPR dapat mengambil keputusan apabila:

- a. dihadiri paling sedikit 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota MPR dan disetujui oleh paling sedikit 50% (lima puluh persen) ditambah

yang terjadi sebelum perubahan UUD 1945. Dengan dimuatnya ketentuan *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam ketentuan UUD 1945 yang diatur secara tegas dan jelas, maka hanya alasan-alasan yang terdapat dalam klausul Pasal 7A UUD 1945 yang dapat dijadikan sebagai alasan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya. Itu pun hanya dapat dilakukan setelah menempuh proses konstitusional melalui usul DPR dan pembuktian oleh Mahkamah Konstitusi. Lihat: Sekretaris Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia* ...: 88.

²¹Pasal 39 ayat (1) dan (2) UU No 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

²²Yusdar, "Format Kelembagaan dan Hubungan MPR dengan DPR dan DPD Pasca Amandemen UUD 1945" ...: 167.

- 1 (satu) anggota dari seluruh anggota MPR untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. dihadiri paling sedikit $\frac{3}{4}$ (tiga per empat) dari jumlah anggota MPR dan disetujui oleh paling sedikit $\frac{2}{3}$ (dua per tiga) dari jumlah anggota MPR yang hadir untuk memutuskan usul DPR tentang pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- c. dihadiri paling sedikit 50% (lima puluh persen) dari jumlah anggota MPR ditambah 1 (satu) anggota MPR dan disetujui oleh paling sedikit 50% (lima puluh persen) dari jumlah anggota ditambah 1 (satu) anggota MPR yang hadir untuk sidang selain sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b.²³

Apabila dicermati dari penjelasan di atas, maka bisa dipahami bahwa pola hubungan yang terjadi antara MPR dan lembaga legislatif merupakan hubungan koordinasi terkait dengan pelaksanaan fungsi dan kewenangan antar lembaga negara secara politik. Sebab, MPR yang terdiri dari anggota DPR dan DPD lebih banyak memuat unsur politik di dalamnya dengan jumlah anggota DPR yang lebih banyak dari anggota DPD. Oleh karenanya, hubungan yang terjalinpun terkait dengan mekanisme-mekanisme politik.

Kedudukan MPR sebagai lembaga negara yang sejajar dengan lembaga DPR dan DPD, dalam pandangan sistem politik telah berimplikasi terhadap jalannya roda pemerintahan. Seluruh kegiatan maupun kebijakan publik yang dihasilkan oleh lembaga legislatif nyatanya lebih bernuansa politis daripada yuridis. Eksistensi keberadaan MPR sebagai majelis yang menyaring aspirasi rakyat ternyata tidak berjalan sebagaimana mestinya. Bahkan masih timbul perdebatan

²³Pasal 63 UU No 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

mengenai status hukum lembaga MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

2. Kedudukan MPR terhadap Lembaga Eksekutif

Hukum Kelembagaan Negara telah mengatur tentang tugas dan fungsi lembaga-lembaga negara. Lembaga legislatif dikenal mempunyai tiga fungsi sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945, "*Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan*".²⁴ Lembaga legislatif melakukan pengawasan terhadap kinerja eksekutif. Fungsi ini bertujuan sebagai upaya kontrol sekaligus sebagai upaya untuk mengurangi lajunya dominasi birokrasi. Pratikno menyatakan bahwa salah satu solusi utama yang dapat digunakan untuk mengurangi laju dominasi birokrasi adalah dengan efektivitas kontrol. Sistem kontrol ini dilakukan oleh lembaga legislatif sebagai representasi rakyat maupun kontrol yang dilakukan oleh rakyat sendiri melalui penyampaian kritik terhadap kebijakan-kebijakan yang dijalankan oleh birokrasi.²⁵ Kontrol atau pengawasan tersebut pada dasarnya dilatarbelakangi oleh tujuan agar birokrasi beserta jajarannya dapat mempertanggungjawabkan setiap keputusan maupun tindakan yang diambil.

²⁴Fungsi legislasi adalah fungsi yang berhubungan dengan perundang-undangan, fungsi *budgeting* atau fungsi anggaran adalah fungsi yang berhubungan dengan keuangan negara, sedangkan fungsi pengawasan adalah fungsi yang digunakan untuk mengawasi lembaga eksekutif dalam melaksanakan tugasnya menjalankan undang-undang. Lihat: Anonim, "Hak dan Fungsi Lembaga Legislatif Pilar Negara, MPR dan DPR", <https://m.merdeka.com>, diakses 22 April 2020.

²⁵Nila Trisna, "Tinjauan Hukum Hubungan Kemitraan Antara Eksekutif dan Legislatif dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah": 229.

Mekanisme semacam ini sejatinya telah ada dan dijalankan sebelum amandemen UUD 1945. Dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia sebelum perubahan UUD 1945, MPR sebagai lembaga negara tertinggi menetapkan kebijakan yang tertuang dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara. Ketetapan ini secara konstitusional tertuang dalam ketentuan Pasal 3 UUD 1945, "*Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara*". Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Garis-Garis Besar Haluan Negara adalah haluan negara tentang penyelenggaraan negara dalam garis-garis besar sebagai pernyataan kehendak rakyat secara menyeluruh dan terpadu yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk lima tahun guna mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan.²⁶ GBHN ini merupakan pedoman pemerintah (Presiden) dalam menjalankan roda pemerintahan. Jadi Presiden dalam menjalankan pemerintahan berpedoman pada Garis-garis Besar Haluan Negara yang ditetapkan oleh MPR.²⁷ Sebab sebelum amandemen ketiga UUD 1945 pada tahun 2001, Presiden mempunyai kedudukan sebagai mandataris MPR. Artinya MPR sebagai pemegang kedaulatan dan penjelmaan

²⁶Janpatar Simamora. "Urgensi Keberadaan GBHN dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Jurnal Litigasi*, Vol. XVII, no 2 (2016), hlm. 3441.

²⁷Zainal Abidin Pakpahan, "Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia suatu Tinjauan Yuridis Konstitusional", *Jurnal Ilmiah Advokasi*, Vol. IV, no 2 (September 2016), hlm. 89.

kehendak rakyat secara penuh memberikan mandat kepada Presiden untuk menjalankan pemerintahan.

Namun, setelah amandemen UUD 1945 wewenang MPR dalam menetapkan GBHN dihapuskan seiring dengan berubahnya kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pertanggungjawaban eksekutif (Presiden) kini diwujudkan dalam fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPR sebagaimana yang telah disinggung di atas.

Dengan kewenangan yang terbatas pada MPR, hubungan MPR dan Presiden hanya meliputi tiga hal, yaitu:

- a. Pemilihan Presiden dan/atau Wakil Presiden saat terjadi kekosongan jabatan;
- b. Pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden; dan
- c. Prosedur *impeachment* atau pemakzulan terhadap Presiden.

Selain hilangnya wewenang MPR dalam menetapkan GBHN, kewenangan memilih Presiden dan Wakil Presiden pun ikut dihapuskan. Pasalnya, sejak reposisi kedudukan MPR, Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum sebagaimana ketentuan Pasal 6A ayat (1) UUD 1945, "*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat*".²⁸ Pasca amandemen UUD 1945 meskipun wewenang MPR

²⁸Selain dalam rangka memperkuat sistem Presidensial yang dijalankan Indonesia, perubahan rumusan Pasal 6A ayat (1) juga dimaksudkan agar Presiden sebagai kepala negara maupun kepala pemerintahan memiliki legitimasi yang kuat. Legitimasi ini hanya dapat diperoleh apabila Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Dengan legitimasi yang kuat yang dimiliki Presiden, maka Presiden dan Wakil Presiden terpilih tidak bisa dijatuhkan dalam masa jabatannya kecuali melanggar hukum berdasarkan yang tercantum dalam Pasal 7A

dalam memilih Presiden ditiadakan, namun MPR masih berhak untuk memilih Wakil Presiden ketika terjadi kekosongan jabatan sebagaimana ketentuan UUD 1945.

Pasal 8

- 1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.
- 2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.”²⁹

Dalam hal ini MPR masih menjalankan fungsinya sebagai perwakilan dalam memilih Wakil Presiden yang diusulkan oleh Presiden. Begitupun saat terjadi kekosongan jabatan secara bersamaan, MPR berhak memilih Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diktum Pasal 8 ayat (3),

“Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai akhir masa jabatannya.”³⁰

UUD 1945 melalui prosedur konstitusional yang sering dikenal dengan istilah *impeachment*. Lebih jauh, klausul ini didasarkan pada pemikiran untuk mengejawantahkan paham kedaulatan rakyat. Lihat: Sekretaris Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasarakatan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ...*: 82-83.

²⁹Pasal 8 ayat (1) dan (2) UUD 1945 Pasca Perubahan.

³⁰Ketentuan pemilihan Wakil Presiden oleh MPR dengan memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden, terkait erat dengan ketentuan Pasal 6A UUD 1945. Karena merupakan pasangan, maka ketika terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden maka Presiden diberikan hak oleh UUD 1945 untuk mengajukan dua calon Wakil Presiden kepada MPR.

Dilihat dari wewenang yang dimiliki oleh MPR dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden, dapat dipahami bahwa MPR mempunyai kewenangan yang sangat besar. Sebab meskipun kedudukan MPR diposisikan sejajar dengan lembaga negara lain, namun wewenang yang dimiliki masih saja seperti lembaga tertinggi negara yang mendistribusikan kekuasaan³¹ ke cabang kekuasaan lain.

MPR masih saja dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia secara utuh apabila dilihat dari hak yang dimilikinya untuk memilih kepala negara sekaligus kepala pemerintahan pada sistem Presidensial. Sebagai lembaga yang didaulat menempati posisi lembaga tertinggi negara maka MPR juga melakukan tugas untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden. Disebutkan bahwa, "*Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden*".³² Hubungan MPR

Kendatipun yang memilih Presiden dan Wakil Presiden ketika terjadi kekosongan jabatan dilakukan oleh MPR, namun pada dasarnya esensi pemilihan langsung tidaklah hilang. Sebab, MPR merupakan gabungan dari anggota DPR dan DPD yang merepresentasikan rakyat melalui partai politik maupun merepresentasikan kepentingan daerah melalui wakilnya. Selain itu, MPR tidak lagi diberikan wewenang memilih Presiden dan Wakil Presiden di luar hasil pemilu sebelumnya, yaitu pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua pada pemilu tersebut. Sedangkan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945 ini hanya terbatas pada sisa masa jabatan yang ditinggalkan oleh Presiden dan Wakil Presiden yang berhalangan tetap secara bersamaan. Lihat: Sekretaris Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ...*: 100-102.

³¹Alasan yang melatarbelakangi MPR sebagai pemilih Presiden maupun Wakil Presiden ketika terjadi kekosongan jabatan adalah karena MPR dianggap sebagai lembaga perwakilan yang dinilai dapat mewakili kehendak rakyat melalui unsur keanggotaannya yang terdiri dari perwakilan politik (DPR) dan perwakilan daerah (DPD). Sedangkan pelaksana tugas dalam kekosongan masa jabatan yang diisi oleh Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan karena perwakilan ketiga menteri tersebut dirasa cukup untuk mewakili tugas pokok Presiden dalam urusan dalam negeri, luar negeri dan pertahanan. Lihat: Zainal Abidin Pakpahan, "Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia suatu Tinjauan Yuridis Konstitusional" ...: 102.

³²Pasal 3 ayat (2) UUD 1945 Pasca Perubahan.

terhadap Presiden hanya sebatas mempunyai wewenang untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat (*direct popular vote*).³³ Secara spesifik, ketentuan mengenai sumpah jabatan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan dihadapan sidang MPR atau DPR. Dinyatakan,

- 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 peraturan 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 peraturan dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa.”³⁴

Sumpah atau janji jabatan bermakna bahwa sejak sumpah atau janji jabatan itu diucapkan maka yang bersangkutan, yang dalam hal ini Presiden dan Wakil Presiden mulai berwenang menjalankan

³³Kaitannya dengan hubungan antara MPR dan Presiden, telah terjadi perubahan yang cukup signifikan sejalan dengan penghapusan wewenang MPR dalam menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Salah satu hasil dari Perubahan Ketiga UUD 1945 menyebutkan bahwa, Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat sehingga meniadakan hubungan vertikal berupa pertanggungjawaban Presiden kepada MPR. GBHN yang menjadi indikator pertanggungjawaban Presiden tidak berlaku lagi. Lihat: Zainal Abidin Pakpahan, “Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia suatu Tinjauan Yuridis Konstitusional”...: 92.

³⁴Pasal 9 ayat (1) UUD 1945 Pasca Perubahan.

jabatannya.³⁵ Namun demikian, pasca perubahan UUD 1945 terdapat penambahan klausul dalam ketentuan Pasal 9 UUD 1945. Perubahan ini bertujuan untuk menghindarkan terjadinya problem ketatanegaraan apabila MPR atau DPR tidak dapat menyelenggarakan sidang. Ketentuan Pasal 9 UUD 1945 ditambah dengan memasukkan rumusan:

“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.”³⁶

Pengambilan sumpah yang disaksikan oleh lembaga-lembaga negara lain, yang secara konstitusional memberikan amanat kepada MPR, DPR maupun Pimpinan Mahkamah Agung dimaksudkan agar pengambilan sumpah janji jabatan dapat menunjukkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden tetap berada di bawah sesuatu (dikontrol). Inilah peran Ketua atau Pimpinan Mahkamah Agung sebagai perlambangan Presiden dan Wakil Presiden tunduk atau berada di bawah ketentuan hukum.³⁷

Sedangkan apabila Presiden dan Wakil Presiden melanggar hukum atau bertentangan dengan sumpah janji jabatan, maka terdapat ketentuan *impeachment* yang dilakukan oleh MPR sebagaimana yang telah disinggung di atas. Kewenangan MPR dalam memberhentikan Presiden yang dikenal dalam Hukum Tata Negara dengan istilah

³⁵Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 83.

³⁶Pasal 9 ayat (2) UUD 1945 Pasca Perubahan.

³⁷Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru ...*: 84.

impeachment yang tertera dalam ketentuan Pasal 3 ayat (3) UUD 1945, “Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar”. Klausul tersebut sejalan dengan dengan Pasal 7A yang menyatakan,

“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.”³⁸

Prosedur mengenai *impeachment*³⁹ Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana tersebut dalam Pasal 7A, diatur lebih lanjut dalam Pasal 7B ayat (1) - ayat (7) UUD 1945. Terkait usul yang diajukan DPR,⁴⁰ MPR harus memutuskannya sesuai dengan batas waktu mengenai yang disebutkan secara konstitusional dalam UUD 1945.

IAIN PURWOKERTO

³⁸Pasal 7A UUD 1945 Pasca Amandemen.

³⁹Meskipun tidak lagi mempunyai hubungan pertanggungjawaban dengan MPR, namun Presiden dan/atau Wakil Presiden harus tetap dapat diawasi dan dapat dimintai pertanggungjawaban terkait dengan suatu pelanggaran hukum atau tindakan sewenang-wenang dalam menjalankan pemerintahan. Presiden dan/atau Wakil Presiden harus dapat diberhentikan apabila ternyata melakukan pelanggaran sebagaimana diatur dalam Pasal 7A. Kendati demikian, pelanggaran sebagai dasar pertanggungjawaban sebagaimana diatur dalam Pasal 7A tidak mencakup pertanggungjawaban atas kebijakan pemerintahan. Lihat: Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru ...*: 87.

⁴⁰Pemazkulan Presiden dan Wakil Presiden mensyaratkan adanya usul yang diajukan oleh DPR. Hal tersebut dilatarbelakangi oleh sistem ketatanegaraan Indonesia yang menempatkan DPR dan Presiden dalam kedudukan yang setara/seimbang. Oleh karenanya, UUD 1945 menetapkan bahwa Presiden tidak dapat membubarkan DPR dan DPR pun tidak dapat menjatuhkan Presiden. Sehubungan dengan itu, maka ketentuan *impeachment* menjadi implementasi adanya fungsi pengawasan DPR. Dalam melaksanakan fungsi ini, DPR diberikan wewenang untuk berpendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Lihat: Sekretaris Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasarakatan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ...*: 90.

“Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.”⁴¹

Tugas eksekutif dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan adalah “*to execute*” atau melaksanakan apa yang telah disepakati atau diputuskan bersama dengan pihak legislatif, serta mendapat pengawasan dari yudikatif. Bisa dikatakan bahwa eksekutif merupakan lembaga yang mengimplementasikan peraturan perundang-undangan melalui kebijakan publik. Dalam hal ini, bukan hanya legislatif yang berhak membuat atau menyusun kebijakan, namun eksekutif juga diberikan hak dalam mengajukan rancangan. Sebagaimana Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa, “*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*”. Diktum tersebut bertujuan agar dalam melaksanakan roda pemerintahan bukan hanya didominasi oleh kewenangan legislatif, melainkan eksekutif bisa mengambil inisiatif sendiri dalam mengagendakan dan merumuskan kebijaksanaan.⁴²

Melihat penjelasan di atas, dapat ditarik benang merah bahwa hubungan MPR dan eksekutif adalah hubungan yang timbul akibat pembagian kekuasaan secara horizontal yang mana posisinya sejajar. Namun demikian, berkenaan dengan kedudukan MPR sebagai lembaga tinggi negara nyatanya terdapat transfer kekuasaan atau distribusi kekuasaan yang dilakukan oleh MPR terhadap eksekutif. Yang demikian itu dapat terlihat dari ketiga pola hubungan MPR dan Presiden

⁴¹Pasal 7B ayat (6) Pasca Perubahan.

⁴²Nila Trisna, “Tinjauan Hukum Hubungan Kemitraan Antara Eksekutif dan Legislatif dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”: 227.

(eksekutif), yaitu: memilih Presiden dan Wakil Presiden ketika terjadi kekosongan jabatan, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, hingga prosedur *impeachment* Presiden yang harus melalui mekanisme konstitusional yang diputus dalam sidang MPR.

3. Kedudukan MPR terhadap Lembaga Yudikatif

Badan yudikatif ialah badan yang memiliki sifat teknis-yuridis yang berfungsi mengadili penyelewengan pelaksanaan konstitusi dan peraturan perundang-undangan oleh institusi pemerintahan secara luas serta bersifat independen (bebas dari intervensi pemerintahan) dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya.⁴³ Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), yudikatif diartikan sebagai kekuasaan yang bersangkutan dengan fungsi dan pelaksanaan lembaga peradilan, bersangkutan dengan badan yang bertugas mengadili perkara.⁴⁴ Serta mengawal jalannya peraturan yang dibuat legislatif dan dilaksanakan oleh eksekutif.⁴⁵ Di dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, badan yudikatif dipegang oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Pasca Perubahan Ketiga UUD 1945 yang disahkan pada 10 November 2001,⁴⁶ kekuasaan kehakiman yang diatur dalam BAB IX telah mengalami perubahan hingga menghasilkan lima pasal yaitu Pasal 24, Pasal 24A, Pasal 24B, Pasal 24C, dan Pasal 25. Amandemen UUD

⁴³Sahya Anggara, *Sistem Politik Indonesia ...*: 204.

⁴⁴<https://kbbi.web.id>, diakses 12 Mei 2020.

⁴⁵Ari Welianto, "Lembaga Yudikatif: Fungsi dan Tugasnya", <https://amp.kompas.com>, diakses 23 April 2020.

⁴⁶Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 360.

1945 menyatakan bahwa penyelenggara kekuasaan kehakiman terdiri atas Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi⁴⁷ sebagaimana ketentuan UUD 1945,

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”⁴⁸

Sebagaimana doktrin *trias politica* dengan konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power*) bahwa organ negara dalam melaksanakan kekuasaannya beririsan dengan lembaga negara lain, begitupun dengan lembaga legislatif. Berkenaan dengan itu, MA sendiri mempunyai hubungan dengan legislatif maupun eksekutif. Selain mengawasi jalannya peraturan yang dijalankan eksekutif (Presiden), MA juga mempunyai hak dalam menyaksikan pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden ketika MPR dan DPR tidak dapat menggelar sidang sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 9 ayat (2) UUD 1945 seperti tersebut diatas, yaitu sebagai perlambangan hukum bagi tunduknya Presiden dan Wakil Presiden

⁴⁷Perubahan Ketiga terkait reposisi kedudukan MPR juga disertai dengan perubahan terhadap kekuasaan kehakiman di Indonesia. Hasil perubahan ini melahirkan dua lembaga baru dalam kekuasaan kehakiman, yaitu Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Perubahan ini dimaksudkan untuk memperkuat kekuasaan kehakiman dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai salah satu konsekuensi dari konsep negara hukum yang dianut oleh Indonesia. Secara spesifik, perubahan ini bertujuan untuk mempertegas tugas kekuasaan kehakiman dalam sistem ketatanegaraan Indonesia untuk menyelenggarakan peradilan yang merdeka dan bebas dari intervensi pihak manapun, guna menegakkan hukum dan keadilan secara objektif. Lihat: Sekretaris Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasarakatan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ...*: 158.

⁴⁸Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 Pasca Perubahan.

Sumpah janji jabatan yang diucapkan Presiden dan Wakil Presiden membawa konsekuensi logis bagi hubungan MK dengan MPR. Hubungan MK dengan MPR terlihat dari prosedur dilakukannya *impeachment* Presiden yang melibatkan MK dalam proses pembuktian pelanggaran hukum Presiden.⁴⁹ Prosedur *impeachment* tertuang dalam ketentuan 7A yang diatur lebih teknis dalam ketentuan Pasal 7B UUD 1945. Pasal 7B ayat (1),

“Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.”⁵⁰

Lebih lanjut disebutkan bahwa, “Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.”⁵¹ Mekanisme yang dilaksanakan oleh

⁴⁹Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 “Antara Mitos dan Pembongkaran”* (Bandung: Mizan, 2007), hlm. 276.

⁵⁰Ketentuan ini dilatarbelakangi oleh kehendak untuk melaksanakan prinsip saling mengawasi dan mengimbangi (*check and balances*) antar lembaga negara, yang dalam hal ini terdiri dari tiga cabang kekuasaan (DPR, Presiden, dan MK). Selain berusaha menghidupkan roh *check and balances*, diktum tersebut juga sebagai upaya pelaksanaan prinsip hukum sebagaimana bunyi Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 bahwa, “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Sebagai lembaga perwakilan, DPR mempunyai wewenang untuk mengusulkan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya. Usul pemberhentian tersebut merupakan implementasi dari fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR. Sedangkan MK yang berada pada ranah yudikatif menjalankan proses hukum atas usul pemberhentian yang diajukan oleh DPR dengan cara memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR. Lihat: Sekretaris Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ...*: 89-90.

⁵¹Pasal 24C ayat (2) UUD 1945 Pasca Perubahan.

Mahkamah Konstitusi dalam hal pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden merupakan mekanisme hukum di mana proses pembuktian adanya pelanggaran hukum maupun pelanggaran lain sebagaimana ketentuan Pasal 7A hanya bisa dibuktikan melalui sidang MK secara konstitusional. Adapun ketentuan Pasal 24C ayat (2) UUD 1945 pasca amandemen sejalan dengan ketentuan Pasal 7B ayat (1) yang melibatkan MK dalam proses peradilan untuk membuktikan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden⁵².

Peran Mahkamah Konstitusi menegaskan bekerjanya prinsip negara hukum. Putusan MK merupakan putusan hukum yang didasarkan pada pertimbangan hukum semata. Posisi putusan MK menjadi rujukan atau acuan bagi DPR⁵³ mengenai apakah usul memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari masa jabatannya tersebut diteruskan atau dihentikan.

⁵²Berdasarkan diktum Pasal 24C ayat (2) UUD 1945, bahwa sejatinya pemberhentian atau *impeachment* terhadap Presiden menganut sistem gabungan dengan mekanisme politik dan mekanisme hukum. Mekanisme politik dilakukan oleh DPR yang mengeluarkan usul atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran sebagaimana ketentuan Pasal 7A UUD 1945. Usul yang disampaikan DPR terhadap pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden dibawa ke dalam ranah yuridis atau ranah hukum melalui sidang pembuktian oleh Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of the constitution*. Setelah MK menyatakan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti bersalah melanggar Pasal 7A, maka akan dikembalikan ke dalam ranah politik melalui sidang MPR. Lihat: Zainal Abidin Pakpahan, "Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia suatu Tinjauan Yuridis Konstitusional": 99.

⁵³Sebagai konsekuensi logis dari reposisi kedudukan MPR, menempatkan kedudukan DPR sejajar dan seimbang dengan kedudukan Presiden. Oleh karenanya, kedua lembaga ini tidak bisa saling menjatuhkan. Di samping itu, DPR tidak bisa memproses pendapatnya sendiri. Dengan demikian, DPR mengajukan kepada MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat yang berisi dugaan pelanggaran hukum Presiden. Apabila putusan MK menyatakan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum, atau perbuatan tercela sebagaimana ketentuan Pasal 7A UUD 1945, maka DPR meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR. Lihat: Sekretaris Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasayarakatan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*: 91.

Kedudukan MPR bersinggungan dengan lembaga yudikatif sebagai sebuah hubungan koordinasi di bidang pengawasan. Baik MA maupun MK dalam melaksanakan tugasnya mencerminkan asas-asas dan prinsip-prinsip hukum di dalamnya yang mana hal tersebut sebagai pondasi dalam mengawal penyelenggaraan pemerintahan Indonesia. Sedangkan MPR sebagai bagian dari wakil rakyat (terdiri dari DPR dan DPRD) merepresentasikan kontrol dari rakyat terhadap jalannya pemerintahan. Namun demikian, dengan melihat peran dari MPR yang merepresentasikan suara rakyat dalam pemerintahan merupakan cerminan dari konsep yang dibangun oleh *the founding father* bangsa Indonesia dalam merumuskan lembaga MPR sebagai penjelmaan seluruh kehendak rakyat secara utuh.

4. Kedudukan MPR terhadap KY

Eksistensi Komisi Yudisial dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana dikutip dari situs www.bappenas.go.id diawali dengan adanya amandemen Ketiga UUD 1945 yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tanggal 10 November 2001.⁵⁴

Regulasi mengenai KY dimasukkan dalam BAB IX mengenai kekuasaan kehakiman, termaktub dalam Pasal 24B ayat (1), ayat (2), ayat

⁵⁴Tri Cahya Indra Permana, "Eksistensi dan Peran Komisi Yudisial: Pengkajian Konsteks Filosofi, Sejarah dan Tinjauan Pembentukannya dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. III, no 1 (Maret 2014), hlm. 85.

(3), dan ayat (4) UUD 1945.⁵⁵ Pembentukan KY terjadi pada Perubahan Ketiga UUD 1945 berbarengan dengan perubahan kedudukan MPR menjadi lembaga tinggi negara. MPR sebelum amandemen merupakan penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia, maka keberadaan KY sebagai penjaga martabat dan keluhuran hakim merupakan mekanisme masyarakat untuk melakukan pengawasan. Hal ini sesuai dengan peran MPR (sebelum amandemen) yang mendistribusikan kewenangannya kepada lembaga negara lain.

Perubahan ini menegaskan pembagian kekuasaan yang dianut dalam UUD 1945 menerapkan sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*), bukan lagi dengan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*).⁵⁶ Namun dengan reposisi MPR sebagai lembaga negara dengan prinsip *separation of power* maka keberadaan KY terhadap eksistensi MPR tidak relevan. Taufik Sri Sumantri sebagaimana dikutip oleh Imam Anshori Saleh dalam bukunya *Konsep Pengawasan Kehakiman: Upaya Memperkuat Kewenangan Konstitusional Komisi Yudisial dalam Pengawasan Peradilan* bahkan menyatakan bahwa

⁵⁵Gagasan mengenai Komisi Yudisial (KY) ini didasari pemikiran bahwa hakim agung yang duduk di MA dan para hakim merupakan figur yang menentukan berjalannya penegakkan hukum dan keadilan. Terlebih para hakim yang berada pada tingkat peradilan tertinggi dalam susunan peradilan di Indonesia sehingga menjadi tumpuan dan harapan bagi pencari keadilan. Sebagai negara yang berlandaskan hukum, kehormatan dan keluruhan martabat serta perilaku penegak hukum merupakan suatu yang penting sebagai upaya untuk mendukung penegakkan peradilan yang berbasis hukum secara adil. Maka UUD 1945 memuat ketentuan tentang KY sebagai lembaga yang bersifat mandiri. Dengan adanya KY ini diharapkan dapat mewujudkan lembaga peradilan sebagaimana harapan rakyat untuk mencapai keadilan dengan diputus oleh hakim yang terjaga kehormatan dan keluhuran martabat serta perilakunya. Lihat: Sekretaris Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasayarakatan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ...*: 161-162.

⁵⁶Zainal Abidin Pakpahan, "Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia suatu Tinjauan Yuridis Konstitusional" ...: 90.

penempatan KY di dalam BAB IX UUD 1945 oleh MPR dianggap sebagai sebuah kecelakaan.⁵⁷

Hal demikian karena sejatinya Komisi Yudisial (KY) merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman di Indonesia namun bukan dalam pengertian sebagai pelaku kekuasaan kehakiman.⁵⁸ Dikatakan sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman karena KY mempunyai fungsi pengawasan dan ikut masuk dalam regulasi tentang kekuasaan kehakiman pada UU No 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU No 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan UU No 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang mengatur mekanisme pengawasan Komisi Yudisial.

Posisi Komisi Yudisial sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman secara spesifik dijelaskan dalam penjelasan UU No 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Di mana UU No 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial merupakan pelaksana atau turunan dari ketentuan Pasal 24B UUD 1945. Adanya Pasal 24B UUD 1945 memberikan landasan hukum yang kuat bagi kewenangan Komisi Yudisial untuk mewujudkan *check and balances*.⁵⁹ Mekanisme *check and balances* pun terlihat dari eksistensinya sebagai wakil dari masyarakat untuk mengawasi hakim, yaitu dengan menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat,

⁵⁷Tri Cahya Indra Permana, "Eksistensi dan Peran Komisi Yudisial: Pengkajian Konsteks Filosofi, Sejarah dan Tinjauan Pembentukannya dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia" ...: 92.

⁵⁸Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, "Desain Konstitusional Komisi Yudisial dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", www.ditjenpp.kemenkumham.go.id, diakses 24 April 2020.

⁵⁹Penjelasan Umum UU No 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

serta perilaku hakim. Di mana mekanisme *check and balances* ini merupakan salah satu indikator pengawasan antar lembaga negara. Hal ini berarti Komisi Yudisial menjalankan fungsi yudikatif dengan ikut melaksanakan pengawasan terhadap pemerintahan.

Sedangkan dalam ranah kewenangan, KY tidak termasuk dalam pelaku dari kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial merupakan lembaga bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung sebagaimana tertuang dalam rumusan,

“Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.”⁶⁰

Wewenang yang dilaksanakan KY berkenaan dengan pengangkatan hakim agung bersifat bebas dari intervensi pihak manapun. Ketua KY sendiri, Aidul Fitriciada Azhari dalam seminar nasional “Kedudukan Peradilan Etik dalam Sistem Kekuasaan Kehakiman dalam rangka Menjaga Kehormatan dan Martabat Hakim di Indonesia” menyatakan bahwa kewenangan KY tidak serta merta berarti kekuasaan KY. Artinya, KY memiliki kewenangan yang dipegang MA, tapi bersifat mandiri. Kemandirian KY terlihat dari beberapa indikator, yaitu: *Pertama*, anggota KY tidak dapat diberhentikan Presiden. *Kedua*, KY memiliki anggaran sendiri. *Ketiga*, KY dapat membuat peraturan. *Keempat*, KY tidak mewakili pemerintah dalam hal pertanggungjawaban kepada DPR. *Kelima*, KY juga memiliki kewenangan ajudikasi terkait

⁶⁰ Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 Pasca Perubahan.

kode etik.⁶¹ Dengan demikian maka KY tidak memiliki kewenangan yudikatif meskipun ditempatkan di Bab Kekuasaan Kehakiman.

5. Kedudukan MPR terhadap BPK

BPK dikategorikan sebagai lembaga eksaminatif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu lembaga atau badan yang bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Secara konstitusional, BPK secara eksplisit verbis dinyatakan dan diatur dalam ketentuan Pasal 23E, 23F, dan 23G UUD 1945. Telah dinyatakan pada Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 Pasca Perubahan bahwa, *“Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri”*.⁶²

Ade Armando, seorang Ahli Komunikasi Masa Universitas Indonesia menyatakan bahwa BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik

⁶¹Komisi Yudisial Republik Indonesia, “KY Lembaga Mandiri dan Bebas dari Intervensi”, www.komisiyudisial.go.id, diakses 24 April 2020.

⁶²Ditempatkan pada bab tersendiri dalam UUD 1945, ketentuan mengenai BPK ini bertujuan untuk memberikan dasar hukum yang kuat (*legal standing*) serta pengaturan yang lebih rinci mengenai BPK sebagai lembaga negara yang berfungsi memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang bersifat bebas dan mandiri. Untuk memperkuat kedudukan, kewenangan dan independensinya sebagai lembaga negara, anggota BPK dipilih oleh DPR sebagai representasi politik dengan memperhatikan pertimbangan DPD sebagai representasi daerah. BPK ini berperan sebagai eksternal auditor pemerintah yang memeriksa keuangan negara dan APBD. Dalam rangka menjangkau pemeriksaan di tingkat daerah, maka BPK membuka kantor perwakilan di setiap provinsi. Lihat: Sekretaris Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasaryakatan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ...*: 155.

Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.⁶³

Oleh karenanya, berkenaan dengan kedudukan MPR sebagai lembaga negara maka MPR pun menjadi objek dari audit BPK. Hal tersebut disebutkan dalam UU No 17 Tahun 2014, yaitu:

Pasal 6

- 1) Dalam melaksanakan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dan Pasal 5 MPR memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam program dan kegiatan disampaikan kepada Presiden untuk dibahas bersama DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Dalam menyusun program dan kegiatan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1), untuk memenuhi kebutuhannya, MPR dapat menyusun standar biaya khusus dan mengajukannya kepada Pemerintah untuk dibahas bersama.
- 3) Anggaran MPR dikelola oleh Sekretariat Jenderal MPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 4) MPR menetapkan pertanggungjawaban pengelolaan anggaran MPR dalam peraturan MPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶⁴

Oleh karena MPR berstatus sebagai lembaga negara yang mempunyai kemandirian dalam menyusun anggaran, maka MPR menjadi salah satu objek pengawasan BPK dalam hal pengelolaan keuangan negara. Maka pola hubungan yang dijalin antara MPR dan BPK hanya berkenaan dengan hubungan mengenai kewenangan untuk saling mengawasi. Maksud dari pembentukan BPK adalah untuk memperkuat fungsi pengawasan legislatif terhadap keuangan negara baik yang berbentuk APBN, APBD, BUMN, maupun BUMD.⁶⁵ Namun

⁶³Ferdiansyah, "Lembaga-lembaga ini Menjadi Objek Pemeriksaan BPK", www.teropongsenayan.com, diakses 24 April 2020.

⁶⁴Pasal 6 UU No 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

⁶⁵ AD Basniwati, "Hubungan DPR dan BPK dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan", *Jurnal Hukum Jatiswara*, Vol. XXX, no 1 (2017), hlm. 141.

demikian, pasca Perubahan Ketiga UUD 1945 meskipun diposisikan pada kedudukan yang sama sebagai lembaga negara, hasil dari laporan keuangan BPK nyatanya diserahkan kepada DPR, DPD dan DPRD sebagaimana termaktub dalam Pasal 23E ayat (2) UUD 1945, *“Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya”*.

Laporan keuangan BPK atas audit yang dilakukan terhadap pengelolaan keuangan negara diistilahkan dengan Laporan Hasil Pemeriksaan.⁶⁶ Berkenaan dengan Laporan Hasil Pemeriksaan BPK yang diserahkan kepada DPR, didasarkan pada ketentuan Pasal 20A ayat (1) UUD yang menyebutkan bahwa, *“Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan”*. Di mana fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPR diimplementasikan salah satunya dengan menerima Laporan Hasil Pemeriksaan dari BPK. Mekanisme ini merupakan pengejawantahan fungsi pengawasan DPR sebagai wakil rakyat dalam mengawasi pengelolaan keuangan negara dalam pemerintahan. Laporan hasil temuan dari BPK (Laporan Hasil Pemeriksaan) juga dapat digunakan bagi legislatif untuk meminta kepada

⁶⁶ Laporan Hasil Pemeriksaan BPK berupa laporan tertulis yang berisi suatu kesimpulan dari hasil analisis atas pengujian bukti yang diperoleh saat pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan keuangan negara oleh BPK. Hasil ini nantinya akan diserahkan kepada lembaga perwakilan yang dinyatakan terbuka untuk umum, kecuali yang memuat rahasia negara dan/atau mengandung unsur pidana yang diproses hukum sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. LHP yang terbuka untuk umum berarti dapat diperoleh dan/atau diakses oleh masyarakat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan sehingga rakyat bisa melakukan pengawasan sendiri melalui laporan dari BPK. Lihat: Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 “Standar Pemeriksa Keuangan Negara” (Jakarta: Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, 2017), hlm. 15.

BPK melakukan tindakan tertentu sesuai dengan kebutuhan pemeriksaan, serta legislatif dapat meminta kepada BPK untuk melakukan audit terhadap unsur yang dinilai perlu ditindaklanjuti yang berkaitan dengan proses penyelesaian terhadap pengelolaan keuangan negara.⁶⁷

Meskipun ketentuan Pasal 23E ayat (2) UUD 1945 menyebutkan hasil pemeriksaan keuangan diserahkan kepada DPR, DPD dan DPRD, namun dalam Pasal lain disebutkan bahwa "*Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan atau badan sesuai dengan undang-undang*".⁶⁸ Ketentuan ini mengindikasikan bahwa MPR sebagai lembaga legislasi juga berhak untuk menindaklanjuti laporan hasil pemeriksaan keuangan negara yang diajukan BPK. Hal ini menjadi rancu sebab MPR sebagai lembaga tinggi negara tidak disebutkan secara eksplisit dalam ketentuan Pasal 23E ayat (2) UUD 1945, padahal MPR juga bagian dari lembaga perwakilan rakyat di Indonesia. Tindak lanjut dari lembaga perwakilan sebagaimana diatur dalam Pasal 23E ayat (3) UUD 1945 dimaksudkan sebagai mekanisme pengawasan rakyat terhadap laporan hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh BPK.

Dari uraian di atas, maka dapat dipahami bahwa pola hubungan MPR dengan suprastruktur politik Indonesia secara general mengatur pola hubungan koordinasi dalam mekanisme pengawasan antar lembaga negara. Kendati demikian, beberapa tugas dari lembaga negara yang dikategorikan

144. ⁶⁷AD Basniwati, "Hubungan DPR dan BPK dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan" ...:

⁶⁸Pasal 23E ayat (3) UUD 1945 Pasca Perubahan.

sebagai suprastruktur politik terdapat distribusi kekuasaan yang masih saja dijalankan MPR kepada lembaga negara lain meskipun tidak dinyatakan secara eksplisit verbis dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

B. Infrastruktur Politik

Secara umum, infrastruktur politik diartikan sebagai segala sesuatu yang berhubungan dengan lembaga-lembaga kemasyarakatan yang dalam aktivitasnya dapat memengaruhi, baik langsung atau tidak langsung lembaga-lembaga negara dalam menjalankan fungsi serta kekuasaannya masing-masing. Namun dalam ranah politik, infrastruktur politik dimaknai sebagai suatu lembaga pada masyarakat tertentu di suatu negara yang terdiri atas Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau organisasi masyarakat (Ormas), partai politik, media massa, *interest group*, tokoh politik dan lain-lain yang bergerak secara independen.⁶⁹ Infrastruktur politik ini juga berperan untuk mengimbangi suprastruktur politik, sebab melalui infrastruktur politiklah suara-suara dan aspirasi rakyat terhimpun dengan adanya kritik dan saran yang menjadi rujukan pemerintah dalam menyusun kebijakan publik maupun mengevaluasi suatu kebijakan publik.

Berkenaan dengan sistem politik Indonesia yang berkaitan dengan kedudukan MPR, maka Partai Politik dan Organisasi Masyarakat dinilai sebagai bagian dari komponen infrastruktur politik yang paling berpengaruh.

⁶⁹Wawan Risnawan, "Peran dan Fungsi Infrastruktur Politik dalam Pembentukan Kebijakan Publik": 514.

1. Kedudukan MPR terhadap Partai Politik

Hukum positif di Indonesia mengartikan partai politik sebagai,

“Organisasi yang bersifat nasional yang dibentuk oleh sekelompok warga negara secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”⁷⁰

Rafael Raga Manan dalam buku “Pengantar Sosiologi Politik” menyebut bahwa Miriam Budiardjo memberikan pengertian partai politik sebagai kelompok yang terorganisir dengan tujuan memperoleh jabatan-jabatan pemerintahan. Lebih lanjut, definisi dari Miriam Budiardjo dikembangkan maknanya oleh Milton C. Cummings yang dituangkan dalam *Encyclopedia Americana* dengan mendefinisikan *political parties* sebagai *organized group of individuals or other groups who attempt to exercise power in political system by winning control of the government or influencing government policy.*⁷¹

Dikutip dari Oka Mahendra dalam buku “Reformasi Hukum dalam Perspektif Peraturan Perundang-undangan” menyebut bahwa Infrastruktur politik terpenting dalam negara demokrasi salah satunya adalah partai politik.⁷² Hal tersebut karena partai politik mempunyai

⁷⁰Pasal 1 ayat (1) UU No 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

⁷¹Zafrullah Salim, “Dampak Sistem Multipartai dalam Kehidupan Politik Indonesia”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. V, no 1 (Maret 2018), hlm. 132.

⁷²Zafrullah Salim, “Dampak Sistem Multipartai dalam Kehidupan Politik Indonesia”:132.

tujuan⁷³ tersendiri yang dituangkan dalam ketentuan Peraturan Perundang-undangan secara konstitusional.

Dikutip dari buku “Dasar-Dasar Ilmu Politik” milik Miriam Budiardjo, bahwa yang dimaksud dengan partai politik merupakan sarana bagi warga negara untuk turut serta atau berpartisipasi dalam proses pengelolaan negara.⁷⁴ Meskipun berfungsi sebagai bentuk partisipasi masyarakat dalam pemerintahan, namun keberadaan partai politik tidak selalu dibarengi dengan tujuan-tujuan politik sesuai dengan kepribadian bangsa. Seringkali, ideologi yang dibangun suatu partai politik bertentangan dengan ideologi bangsa Indonesia yaitu Pancasila. Oleh karenanya, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia diatur pula regulasi mengenai pembubaran partai politik yang dinilai menyimpang dari ideologi bangsa.

IAIN PURWOKERTO

⁷³Dianggap penting karena dalam pembentukannya, partai politik mempunyai tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum partai politik adalah:

1. Mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksudkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan
4. Mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Sedangkan tujuan khusus dari partai politik adalah:

1. Meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan;
2. Memperjuangkan cita-cita partai politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; dan
3. Membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Lihat: Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) UU No 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

⁷⁴Hasir Budiman Ritonga, “Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Pembubaran Partai Politik di Indonesia”, *Jurnal al-Qanuny*, Vol. IV, no 2 (Juli-Desember 2018), hm. 227.

Oleh karena Indonesia menganut sistem multipartai, sehingga anggota parlemen adalah perwakilan dari partai politik.⁷⁵ Berkenaan dengan organ negara yang di dalamnya terdapat unsur politik, maka pembubaran suatu partai politik tertentu akan membawa dampak. Pengaturan mengenai dampak atas pembubaran partai politik di Indonesia hanya pernah diatur melalui Penpres Nomor 13 Tahun 1960 yang menentukan bahwa sebagai dampak pembubaran atau pelarangan suatu partai politik, anggota partai yang duduk sebagai anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dianggap berhenti sebagai anggota badan-badan tersebut. Meskipun Penpres ini dikritik oleh Partai Masyumi dan PSI karena tidak punya landasan konstitusional sebagai sumber hukum, akan tetapi dengan Penpres inilah Partai Masyumi dan PSI dibubarkan. Pengaturan mengenai dampak dalam Penpres Nomor 13 tahun 1960 hanya sebatas pada status keanggotaan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berasal dari partai politik yang telah dibubarkan, tidak mengatur mengenai akibat hukum terhadap anggota partai politik yang dibubarkan dalam berbagai kegiatan politik maupun terhadap hubungan keperdataan yang menjadi tanggungan partai politik

⁷⁵Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, "Sistem Multi Partai, Presidensial dan Persoalan Efektivitas Pemerintah", www.ditjenpp.kemenkumham.go.id, diakses 24 April 2020.

yang telah dibubarkan.⁷⁶ Jadi pembubaran partai politik akan secara praktis memberhentikan anggota partai tersebut dari status dan susunan kelembagaan negara.

Lembaga-lembaga negara yang dimaksud adalah lembaga negara yang memuat unsur partai politik di dalamnya, seperti MPR, DPR, DPRD. Sebab, ketiga lembaga negara tersebut dipilih dari unsur partai politik. *“Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik”*.⁷⁷ Sedangkan MPR jelas termaktub dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 bahwa MPR terdiri dari anggota DPR (unsur partai politik) dan anggota DPD. Selain menghilangkan status keanggotaan di dalam susunan lembaga negara, dampak pembubaran partai politik ini juga terkait dengan persoalan politik dalam pengambilan keputusan oleh pimpinan MPR, DPR, dan DPRD sehingga pengaturannya haruslah melalui kesepakatan politik.⁷⁸

Anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD dimana anggota DPR merupakan representasi dari parpol. Dalam hal menentukan pimpinan MPR, diambil dari berbagai komponen sebagai perwujudan perwakilan seluruh komponen masyarakat. Penentuan pimpinan MPR adalah dipilih dari anggotanya, yaitu gabungan dari

⁷⁶Hasir Budiman Ritonga, “Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Pembubaran Partai Politik di Indonesia” ...: 225.

⁷⁷Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 Pasca Perubahan.

⁷⁸Hasir Budiman Ritonga, “Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Pembubaran Partai Politik di Indonesia” ...: 235.

anggota DPR dan DPD. Maka pastilah partai politik mengambil peran dalam penentuan pimpinan MPR.

Sejalan dengan hal tersebut, di dalam kelembagaan MPR sendiri terdapat fraksi-faksi. Fraksi adalah pengelompokkan anggota MPR yang mencerminkan konfigurasi partai politik. Fraksi dibentuk oleh partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara di DPR. Setiap anggota MPR yang berasal dari anggota DPR harus menjadi anggota salah satu fraksi.⁷⁹ Maka hal ini jelas bahwa MPR sebagai lembaga perwakilan mempunyai hubungan dengan partai politik.

Apabila di tingkat MPR penyampaian aspirasi dan suara rakyat diwakilkan kepada DPR dan DPD, maka partai politik menyerap aspirasi masyarakat di tingkat bawah. Karena partai politik ini memiliki jangkauan dan cakupan sampai ke tingkat daerah. Pasal 5 huruf d menyatakan bahwa salah satu tugas MPR adalah “Menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.⁸⁰ Penyerapan aspirasi ini salah satunya dilakukan melalui mekanisme partai politik

2. Kedudukan MPR terhadap Organisasi Masyarakat

Pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa,

“Organisasi Kemasyarakatan yang selanjutnya disebut Ormas adalah organisasi yang didirikan dan dibentuk oleh masyarakat secara sukarela berdasarkan kesamaan aspirasi, kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan, dan tujuan untuk berpartisipasi dalam

⁷⁹Anonim, “Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia”, <https://id.m.wikipedia.org..> diakses 19 April 2020.

⁸⁰Pasal 5 UU No 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

pembangunan demi tercapainya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”⁸¹

Sedangkan dalam landasan konstitusional, *the legal basis or legal umbrella of the community organization in the Constitution is Article 28 of the 1945 Constitution, the result of the Amendment I-IV which affirms as follows: “Freedom of association and assembly, issue of thought with oral and written and so on is stipulated by law”*.⁸²

Organisasi masyarakat masuk dalam ranah infrastruktur politik, karena mempunyai fungsi sebagaimana tertuang dalam Pasal 6 UU No 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan:

Pasal 6

Ormas berfungsi sebagai sarana:

- a. penyalur kegiatan sesuai dengan kepentingan anggota dan/atau tujuan organisasi;
- b. pembinaan dan pengembangan anggota untuk mewujudkan tujuan organisasi;
- c. penyalur aspirasi masyarakat;
- d. pemberdayaan masyarakat;
- e. pemenuhan pelayanan sosial;
- f. partisipasi masyarakat untuk memelihara, menjaga, dan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa; dan/atau
- g. pemelihara dan pelestari norma, nilai, dan etika dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Salah satu fungsi dari ormas atau organisasi masyarakat adalah sebagai penyalur aspirasi masyarakat yang sejalan dengan Pasal 5 huruf d UU No 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan

⁸¹Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

⁸²Dody Nur Andriyan dan Muhammad Fauzan, “Construction of Authority the Constitutional Court To Dissolution of Mass Organization in Indonesia”, *International Journal of Advanced Science and Technology*, Vol XXIX, no 3 (2020), hlm. 1272.

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ormas merupakan salah satu mekanisme MPR dalam menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan UUD 1945.

MPR merupakan salah satu lembaga tinggi negara yang mempunyai wewenang dalam menetapkan dan mengubah UUD 1945. Berkenaan dengan itu, salah satu hal mendasar dalam pelaksanaan amandemen UUD 1945 ialah dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Hal demikian juga berlaku mengingat Indonesia merupakan negara yang plural, sehingga pendapat dari berbagai golongan dirasa perlu guna menggalang pendapat terkait dengan perlunya amandemen UUD 1945. Salah satu bentuk partisipasi masyarakat dalam kegiatan dengar-pendapat yang dilakukan oleh MPR adalah menggalang pendapat dari organisasi masyarakat sebagai perwakilan dan penyalur suara rakyat.⁸³ MPR melakukan serap aspirasi ke seluruh komponen masyarakat, termasuk organisasi masyarakat.

Berkenaan dengan tugas dan wewenang MPR, dalam bidang teknis terdapat tugas MPR dalam melakukan sosialisasi empat pilar, yaitu: Pancasila, NKRI, UUD 1945 dan Bhinneka Tunggal Ika. Keempat unsur tersebut adalah hal-hal fundamental yang dilindungi dan dijaga keberlangsungannya oleh MPR sebagai lembaga perwakilan khas Indonesia. Maka Pancasila sebagai ideologi negara harus dijaga eksistensinya seiring dengan semakin berkembangnya paham yang ingin

⁸³Mahendra Bungalan, "Terkait Amandemen, MPR Serap Aspirasi ke Berbagai Ormas dan Parpol", www.suaramerdeka.com, diakses 19 April 2020.

menggantikan Pancasila yang muncul dari berbagai ormas di Indonesia, salah satunya HTI. Pembubaran HTI atas Keputusan Presiden ini, dinilai sebagai langkah untuk membantu kinerja MPR dalam menjaga ideologi bangsa yaitu Pancasila.⁸⁴

Dari uraian di atas maka kedudukan MPR sebagai lembaga tinggi negara hasil Perubahan Ketiga UUD 1945 tahun 2001, mempunyai korelasi dengan eksistensi organisasi masyarakat di Indonesia. Melalui organisasi masyarakat ini, MPR dalam menegakkan nilai-nilai UUD 1945 bisa terlaksana. Jadi berkenaan dengan kedudukan MPR, maka terjadi hubungan yang mencerminkan pelimpahan legitimasi masyarakat melalui partisipasi masyarakat dalam pemerintahan yang diwujudkan salah satunya dengan organisasi masyarakat.

C. Implikasi Kedudukan MPR dalam Sistem Politik Ketatanegaraan Indonesia

Menurut UUD 1945 Pasca Perubahan, dijelaskan bahwa MPR dalam melaksanakan kedaulatan rakyat tetap memegang tiga fungsi. Adapun ketiga fungsi itu adalah sebagai berikut:⁸⁵

1) Fungsi Konstitusi

Fungsi ini tercermin dari tugas dan wewenang MPR untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar sesuai yang tertuang

⁸⁴Hary Lukita Wardani, "Ketua MPR: Ormas Bertentangan dengan Pancasila Harus Dilarang", www.m.detik.com, diakses 19 April 2020.

⁸⁵Zainal Abidin Pakpahan, "Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia suatu Tinjauan Yuridis Konstitusional": 103-104.

dalam ketentuan Pasal 3 ayat (1) UUD 1945. Tugas dan wewenang MPR ini bertujuan untuk mengakomodir kehendak rakyat yang mungkin akan muncul sewaktu-waktu sesuai dengan perkembangan zaman. Keadaan ini dalam ilmu hukum dikenal dengan istilah *law as a tool of social engineering* dari Roscoe Pound, yang dalam terminologi Mochtar Kusumaatmadja disebutkan sebagai hukum yang berfungsi sebagai sarana untuk membantu perubahan masyarakat.⁸⁶ Selain itu juga untuk mengatasi kelemahan-kelemahan terhadap ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945 yang dirasa perlu dilakukan perbaikan atau penyempurnaan untuk menjamin penyelenggaraan negara yang demokratis serta terjaminnya HAM sebagaimana dikutip dalam buku “Pengantar Filsafat dan Teori Hukum” yang ditulis oleh Lili Rasyidi dan Ira Rasyidi.⁸⁷

2) Fungsi Pengawasan

Fungsi pengawasan tercermin dari tugas dan wewenang MPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD. Fungsi ini merupakan tindak lanjut dari fungsi pengawasan DPR. MPR berwenang mengambil keputusan terhadap usulan DPR untuk memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden di tengah masa jabatannya setelah Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili, dan memutus usulan DPR tentang usul pemberhentian

⁸⁶Melinda Purnamasari, “Sistem Hukum Responsif Sebagai Orientasi Pendidikan Karakter”, www.kompasiana.com, diakses 24 April 2020.

⁸⁷Lili Rasyidi dan Ira Rasyidi, *Pengantar Filsafat dan Teori Hukum* (Bandung: PT Citra Adhya Bakti, 2001), hlm. 56.

Presiden dan/atau Wakil Presiden. Fungsi ini disebutkan secara eksplisit pada Pasal 3 ayat (3) Jo Pasal 7B ayat (1) UUD 1945.⁸⁸ Jadi MPR berhak mengambil keputusan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden jika MPR menilai Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran sebagai sanksi yang dapat diambil.

3) Fungsi Perwakilan (fungsi *electoral*)

Fungsi perwakilan tercermin dari tugas dan wewenang MPR untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, dan memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya sampai berakhir masa jabatannya, jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan. Fungsi ini tercermin dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD 1945.

Meskipun telah disebutkan secara konstitusional dalam UUD 1945 maupun dalam peraturan perundang-undangan lainnya, namun berkaitan dengan fungsi dan kewenangan MPR saat ini secara substantif justru menyangkut hal-hal yang sangat penting dan mendasar dalam kehidupan

⁸⁸Pasal 3 ayat (3) UUD 1945 Pasca Perubahan, “*Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar*”.

bernegara.⁸⁹ Salah satu hal yang fundamental ialah menyangkut *impeachment* atau pemakzulan terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Ketentuan *impeachment* Presiden dan/atau Wakil Presiden merupakan salah satu pelaksanaan prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi antar lembaga negara (*check and balances*), khususnya antara DPR, MK dan MPR.⁹⁰ Namun keputusan final tetap di tangan MPR. Ini artinya, apabila MK telah menyatakan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti bersalah dan melakukan pelanggaran sebagaimana ketentuan Pasal 7A UUD 1945 namun MPR menolak memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, maka Presiden dan/atau Wakil Presiden masih saja berada pada masa jabatannya. Yang menjadi problem adalah tidak ada ketentuan mengenai kewajiban MPR dalam menaati putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi terkait pembuktian pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden. Oleh karena, kekuasaan yang dimiliki MPR yang demikian telah menegaskan eksistensinya sebagai lembaga tertinggi negara meskipun telah dinyatakan bahwa MPR adalah lembaga tinggi negara.

Berbicara mengenai kedudukan MPR dalam sistem politik yang dijalankan Indonesia, maka MPR sendiri mempunyai peran dalam suprastruktur maupun infrastruktur politik. Mengenai unsur-unsur suprastruktur politik, hubungan yang tercipta antara MPR dan lembaga-lembaga tinggi negara merupakan pola hubungan koordinatif dengan

⁸⁹Zainal Abidin Pakpahan, "Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia suatu Tinjauan Yuridis Konstitusional" ...: 105.

⁹⁰Sekretaris Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia* ...: 91.

kewenangan saling mengawasi. Terlebih apabila dilihat dari struktur *trias politica* yang juga dijadikan pedoman dalam penyelenggaraan negara.

Istilah yang digunakan sebagai penerjemahan konsep *trias politica* adalah pemisahan kekuasaan.⁹¹ Namun jika kita melihat pada pelaksanaan *trias politica* sebagai yang diciptakan ideal oleh Montesquieu di Inggris, maka didapati kenyataan bahwa tiap-tiap kekuasaan tidak dapat terpisah. Akan lebih tepat jika konsep ini diistilahkan dengan pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Sebab tak ada kekuasaan yang bisa berdiri sendiri. Secara institusional, lembaga-lembaga negara merupakan lembaga yang berdiri sendiri yang bukan bagian dari yang lain. Akan tetapi, dalam menjalankan kekuasaan atau wewenangnya, ketiga cabang kekuasaan yang dicetuskan Montesquieu tidak terlepas atau terpisah secara mutlak dengan lembaga negara lain. Itulah yang menunjukkan bahwa UUD 1945 tidak menganut doktrin pemisahan kekuasaan.⁹² Artinya, UUD 1945 menganut asas pembagian kekuasaan apabila menunjuk pada jumlah badan-badan

⁹¹Afandi Wicaksonolie, “Mengenai Trias Politik di Indonesia”, www.kompasiana.com, diakses 24 April 2020.

⁹²Menurut Kusnardi Moh. dan Ibrahim Harmaily dalam buku “Hukum Tata Negara Indonesia” menyebutkan bahwa walaupun ajaran trias politika Montesquieu ini paling berpengaruh dalam penyusunan konstitusi dan di dalam praktik ketatanegaraan di dunia, namun pelaksanaannya secara murni mendapatkan keberatan. Alasannya adalah:

1. Pemisahan mutlak akan mengakibatkan adanya badan kenegaraan yang tidak ditempatkan di bawah pengawasan suatu badan kenegaraan lainnya. Tidak adanya pengawasan ini berarti adanya badan kenegaraan untuk bertindak melampaui batas kekuasaannya dan kerjasama antara badan-badan kenegaraan itu menjadi sulit;
2. Karena ketiga fungsi tersebut masing-masing hanya boleh diserahkan kepada satu badan kenegaraan tertentu saja atau dengan perkataan lain tidak mungkin diterima sebagai asas tetap bahwa tiap-tiap badan kenegaraan itu hanya dapat diserahi satu fungsi tertentu saja, maka hal ini akan menyukarkan pembentukan suatu negara hukum modern (*modern rechstaat*) di mana badan kenegaraan yang disertai fungsi lebih dari satu macam dan kemungkinan untuk mengkoordinasi beberapa fungsi. Lihat: Rika Marlina, “Pembagian Kekuasaan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia”, *Jurnal Daulat Hukum*, Vol. I, no 1 (Maret 2018), hlm. 175.

kenegaraan yang diatur di dalamnya serta hubungan kekuasaan diantara badan-badan kenegaraan yang ada yakni MPR, Presiden, DPR, DPD, BPK, MA, MK, dan KY.

Adapun doktrin *trias politica* menempatkan MPR sebagai lembaga yang sejajar dengan lembaga negara lain. Wewenang MPR saat ini secara implisit mengindikasikan adanya distribusi kekuasaan dari MPR kepada lembaga tinggi negara. Oleh karenanya, MPR dengan status lembaga tinggi negara mempunyai citra sebagai lembaga tertinggi negara.

Berbeda dengan suprastruktur politik, infrastruktur politik lebih memberikan ruang pada MPR dalam menjalankan fungsi perwakilannya sebagai badan perwakilan. Sebab pola hubungan MPR dan infrastruktur politik (partai politik dan organisasi masyarakat) lebih menekankan pada praktik penggalangan aspirasi rakyat. Representasi partai politik berperan sebagai penangkap aspirasi rakyat dalam pembuatan kebijakan publik. Sementara organisasi masyarakat menjadi salah satu wujud penguatan sistem Presidensial di Indonesia.

Sejatinya, efektivitas dan stabilitas penyelenggaraan pemerintahan di suatu negara ditentukan oleh optimalisasi fungsi dari berbagai institusi-institusi politik yang hadir di negara tersebut, baik oleh masing-masing institusi secara mandiri maupun dalam relasi antara institusi-institusi tersebut.⁹³

⁹³Firman Manan, "Relasi Eksekutif-Legislatif dalam Presidensialisme Multipartai di Indonesia, *Jurnal Wacana Politik*, Vol. II, no 2 (Oktober 2017), hlm. 98.

D. Relevansi Kedudukan MPR Pasca Amandemen UUD 1945

Dilihat dari sudut pandang sejarah, baik *ahlul ḥalli wal aqdi* maupun MPR sebelum amandemen mempunyai dasar pemikiran yang sama. Sebab, *ahlul ḥalli wal aqdi* dan MPR sebelum amandemen ditempatkan sebagai pemegang kedaulatan rakyat secara penuh. Kekuasaan legislatif dalam teori Islam memang dipandang sebagai lembaga tertinggi dalam negara.⁹⁴

Perihal pemilihan khalifah, merupakan hal yang fundamental dalam ketatanegaraan Islam. Sebab khalifah ialah wakil Allah di bumi sebagaimana firman Allah:

وَأِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً...⁹⁵

Dan (ingatlah) ketika Tuhanmu berfirman kepada para malaikat: Aku hendak menjadikan khalifah di bumi ... (QS. Al-Baqarah: 30)⁹⁵

Namun sepeninggal Nabi Muhammad SAW, makna khalifah dimaknai sebagai pengganti Nabi dalam mengurus pemerintahan Islam yang menyangkut kepentingan umum dan kemaslahatan umat. Di mana hal tersebut menimbulkan adanya ikatan (kontrak sosial) antara khalifah dengan yang dipimpinnya. Mawardi menuliskan teori kontrak sosial dengan istilah *bay'ah* (pembaiatan), yaitu ucapan masyarakat untuk patuh terhadap pemimpin, dan perjanjian pemimpin untuk mengurus rakyat, mengatur negara, dan membela agama. Oleh karena itu, pemilihan khalifah dalam sejarah Islam dibarengi dengan mekanisme baiat sebagai perwujudan

⁹⁴ Wery Gusmansyah, "Trias Politica dalam Perspektif Fikih Siyasa", *Al-Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Vol. II, no 2 (2017), hlm. 129.

⁹⁵ Tim penerjemah al-Quran Kemenag RI, *Al-Quran dan Terjemah* (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2009), hlm. 7.

legitimasi umat terhadap khalifah terpilih. Pembaiatan bisa dilakukan secara perwakilan oleh pembesar dari suatu kaum, atau dari kelompok permusyawaratan (*ahlul ḥalli wal aqdi*).⁹⁶

Sejatinya praktik *ahlul ḥalli wal aqdi* sudah ada sejak zaman Nabi Muhammad SAW, di mana anggota dari *ahlul ḥalli wal aqdi* terdiri dari para sahabat. Sedangkan pada masa khulafaur rasyidin, keberadaan *ahlul ḥalli wal aqdi* diperjelas menjadi sebuah institusi atau lembaga pada masa sahabat Umar bin Khaththab. Selama masa khulafaur rasyidin yang berakhir pada masa Ali bin Abi Thalib, *ahlul ḥalli wal aqdi* ditempatkan sebagai lembaga dengan fungsi konsultatif, pengukuhan (baiat) dan legislatif.⁹⁷

Namun sejak berakhirnya masa khulafaur rasyidin yang ditandai dengan pembunuhan Ali dan munculnya Daulah Umayyah, maka fungsi *ahlul ḥalli wal aqdi* sebagai penampung aspirasi rakyat sekaligus penasehat khalifah telah mengalami perubahan. Dari kurun waktu masa Daulah Umayyah, Daulah Abbasiyah hingga Turki Utsmani, keberadaan *ahlul ḥalli wal aqdi* hanya digunakan sebagai stempel bagi khalifah dalam menetapkan

⁹⁶ Munawir Syadzali dalam buku “*Islam dan Tata Negara*” menuturkan bahwa *bay’ah* adalah tradisi masa lalu yang masih relevan untuk digunakan dalam pengangkatan pemimpin. Mawardi hanya mengulas ulang dan membalutnya dalam sebuah teori yang menjadi fokus pembahasannya dalam *al-Aḥkām al-Sultāniyyah*. Munawir Syadzali menyebutkan dalam bukunya, bahwa dalam teori kontrak sosial, hanya Mawardilah dari beberapa pemikir politik Islam (sampai jaman pertengahan) yang berpendapat bahwa kepala negara bisa saja diganti kalau memang tidak memiliki kemampuan lagi dalam memerintah.. Lihat: Muzayyin Ahyar, “Al-Mawardi dan Konsep *Khilafah Islamiyyah*: Relevansi Sistem Politik Islam Klasik dan Politik Modern”, *Al-A’raf: Jurnal Pemikiran Islam dan Filsafat*, Vol. XV, no 1 (Januari-Juni 2018), hlm. 13.

⁹⁷ Mazdan Maftukha Assyayuti, *Perbandingan Konsepsi Ahlul Ḥalli Wal Aqdi dalam Teori Kenegaraan Islam dan Konsepsi Lembaga Perwakilan dalam Teori Kenegaraan Modern*, Skripsi, Yogyakarta: UII Yogyakarta, 2018, hlm. 59-60.

kebijakan. Selain itu kekuasaan pemimpin atau khalifah bersifat mutlak dan tidak bisa dicampuri orang lain (apalagi hukum konstitusional).⁹⁸

Miriam Budiardjo dalam bukunya *Dasar-Dasar Ilmu Politik* menuturkan bahwa merujuk pada teori politik, khalifah dapat dikatakan sebagai elit politik tertinggi. Hal itu dikarenakan khalifah memegang peranan penting bagi nuansa politik dan pemerintahan. Mawardi dalam kitabnya *al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah Wal Wilāyatu al-Dīniyyah* menyebutkan pengangkatan khalifah atau mengadakan institusi pemerintahan itu hukumnya wajib. Baginya, perihal penyelenggaraan pemilihan pemimpin, terdapat dua pihak yang berhak menyelenggarakannya yaitu Dewan Pemilih (*ahl al-ikhtiar*), dan Dewan Imam (*ahl al-imamah*).⁹⁹

Secara umum pemilihan khalifah dapat dilakukan melalui dua metode, yaitu pengangkatan oleh *ahlul ḥalli wal aqdi* (*ahl al-ikhtiar*) dan melalui mandataris atau penunjukkan langsung dari imam sebelumnya. Hal ini dilakukan pada masa khulafaur rasyidin dalam pengangkatan khalifah sepeninggal Rasulullah SAW. Ini artinya, khalifah sebagai institusi tertinggi dalam sistem pemerintahan Islam pun dipilih oleh *ahlul ḥalli wal aqdi* sebagai pemegang kedaulatan rakyat tertinggi. Khalifah menempati kedudukan seperti Presiden dalam sistem pemerintahan di Indonesia sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Meskipun tidak seluas khalifah, namun dalam sistem Presidensial yang dianut Indonesia,

⁹⁸ Muhammad Khoirul Malik, "Potret Kekhalifahan Islam: Dinamika Kepemimpinan Islam Pasca *al-Khulafa Al-Rasyidun* hingga Turki Utsmani", *Tsaqafah: Jurnal Pendidikan Islam*, Vol. XIII, no 1 (Mei, 2017), hlm. 136.

⁹⁹ Muzayyin Ahyar, "Al-Mawardi dan Konsep *Khilafah Islamiyyah*: Relevansi Sistem Politik Islam Klasik dan Politik Modern"...: 11-12.

menempatkan Presiden pada posisi yang tidak bisa dianggap remeh yakni sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan.

Seperti halnya *ahlul halli wal aqdi*, pemilihan Presiden oleh suatu badan tertentu juga pernah terjadi di Indonesia. Badan yang dulunya berwenang untuk memilih kepala negara atau Presiden adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), "*Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak*".¹⁰⁰ Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden oleh MPR dilakukan karena MPR sebelum amandemen merupakan pemegang kedaulatan rakyat secara penuh sebagaimana Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Naskah Asli sebelum perubahan.

Kedudukan MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat secara utuh tidak lain merupakan cita-cita luhur dari *the founding fathers* bangsa Indonesia dalam merumuskan praktik penyelenggaraan pemerintahan Indonesia. Dengan kedudukannya itu, MPR diamanati kewenangan yang sangat besar pula terkait hal-hal fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kewenangan MPR secara konstitusional tertuang dalam rumusan dalam Pasal 3 dan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 serta Pasal 3 ketetapan MPR No. 1/MPR/1983 yang meliputi:

1. Menetapkan UUD 1945;
2. Menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara;
3. Memilih (dan mengangkat) Presiden dan Wakil Presiden.¹⁰¹

¹⁰⁰ Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 Naskah Asli.

¹⁰¹ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 "Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI"* (Bandung: Fokusmedia, 2013), hlm. 92.

Posisi MPR sebagai lembaga tertinggi negara berlangsung hingga tahun 2001 sebelum Perubahan Ketiga UUD 1945. Pasca Perubahan Ketiga UUD 1945, MPR ditempatkan sebagai lembaga tinggi negara yang posisinya sejajar dengan lembaga negara lainnya. Reposisi kedudukan MPR tersebut dilatarbelakangi adanya praktik penyalahgunaan wewenang pada masa Orde Lama maupun Orde Baru. Parahnya, catatan sejarah itu membawa trauma historis bagi masyarakat Indonesia mengenai MPR

Perubahan Ketiga UUD 1945 telah membawa dampak bagi sistem politik ketatanegaraan Indonesia. Dari perspektif sosiologis, eksistensi keberadaan MPR dalam sistem politik ketatanegaraan Indonesia pasca perubahan tidak mempunyai relevansi dengan kedudukan MPR sebagai lembaga tinggi negara. Setelah melakukan kajian, penulis menemukan beberapa hal yang tidak sesuai antara *ius constitutum* dan *ius constituendum* terkait eksistensi MPR sebagai lembaga tinggi negara, yaitu:

1. Berkenaan dengan fungsi, tugas dan wewenang MPR yang masih saja seperti lembaga tertinggi negara

Tugas dan kewenangan MPR pasca amandemen secara eksplisit tertuang dalam rumusan UUD 1945, yaitu:

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.
- 2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- 3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.¹⁰²

¹⁰² Pasal 3 UUD 1945 Pasca Perubahan.

Mengenai wewenang mengubah dan menetapkan UUD 1945, hal tersebut hanya bisa dilakukan oleh MPR sesuai dengan ketentuan Pasal 3 ayat (1) UUD 1945. Merujuk kepada Pasal 7 ayat (1) UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dijelaskan bahwa UUD 1945 menempati urutan pertama sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia. Dengan demikian, maka lembaga yang mempunyai wewenang untuk menetapkan dan mengubah landasan konstitusional negara Indonesia adalah lembaga yang kedudukannya tidak bisa disejajarkan dengan lembaga negara yang lain.

Selanjutnya dalam urusan melantik Presiden dan Wakil Presiden, hanya dapat dilakukan pada sidang MPR dan DPR atau oleh Pimpinan MPR dan Pimpinan Mahkamah Agung sebagaimana tertuang dalam rumusan Pasal 9 ayat (2) UUD 1945 yang menandakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif yang memegang peranan penting dalam sistem pemerintahan Presidensial, dalam menjalankan tugas dan wewenangnya juga tetap harus tunduk kepada hukum yang berlaku di Indonesia.¹⁰³ Hal tersebut sesuai dengan prinsip negara hukum di mana hukum ditempatkan pada posisi paling tinggi dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan Indonesia yang

¹⁰³ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru ...*: 83-84.

secara eksplisit verbis tetuang dalam rumusan, “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”.¹⁰⁴

Pengucapan sumpah janji jabatan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan di depan MPR yang berarti MPR menajalankan fungsinya sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Sama halnya dengan tugas dan wewenang MPR pada mekanisme *impeachment* yang tertuang dalam ketentuan Pasal 3 ayat (3) UUD 1945 pasca perubahan. Berkaitan dengan ini, MPR telah menjalankan fungsinya sebagai lembaga perwakilan rakyat.¹⁰⁵ Di mana secara konstitusional hanya MPR yang bisa memutus terkait dengan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden. Padahal dalam sistem Presidensial yang dianut oleh Indonesia, Presiden menempati kedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Namun kedudukan yang begitu penting tersebut, bisa diberhentikan hanya dengan keputusan dari MPR.

2. Terjadinya distribusi kekuasaan dari MPR kepada lembaga negara lain, dilihat dari hubungan MPR dengan suprastruktur politik (terutama dengan lembaga eksekutif)

¹⁰⁴ Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 Pasca Perubahan.

¹⁰⁵ Selain menyangkut mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau wakil Presiden, fungsi MPR sebagai lembaga perwakilan juga tercermin dari tugas dan wewenang MPR untuk melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, dan memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya sampai berakhir masa jabatannya, jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan. Lihat: Zainal Abidin Pakpahan, “Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia suatu Tinjauan Yuridis Konstitusional” ...: 103-104.

Berkenaan dengan kedudukan MPR sebagai lembaga tinggi negara nyatanya terdapat distribusi kekuasaan yang dilakukan oleh MPR terhadap eksekutif. Yang demikian itu dapat terlihat dari ketiga pola hubungan MPR dan Presiden (eksekutif), yaitu: memilih Presiden dan Wakil Presiden ketika terjadi kekosongan jabatan, melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, hingga prosedur *impeachment* Presiden yang harus melalui mekanisme konstitusional yang diputus dalam sidang MPR. Kesemuanya itu merupakan tugas dan wewenang MPR sebagaimana tertuang secara eksplisit verbis dalam ketentuan Pasal 3 dan Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 pasca perubahan.¹⁰⁶

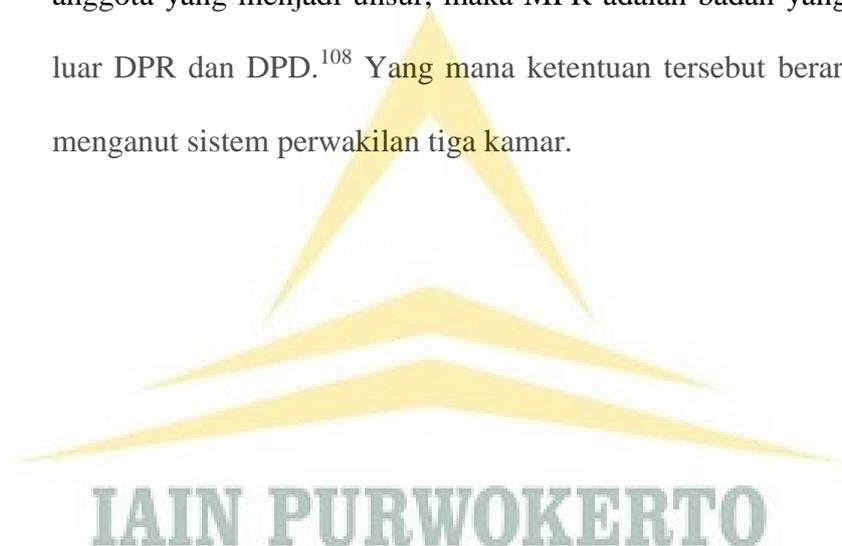
3. Ketidakjelasan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang mengarah kepada bias sistem badan perwakilan yang dianut Indonesia

Problem yang selama ini dihadapi Indonesia berkenaan dengan sistem badan perwakilan adalah biasanya konsep badan perwakilan yang digunakan dalam tata penyelenggaraan negara. Dengan melihat struktur kelembagaan MPR yang baru di mana terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD maka banyak tokoh yang menyebut bahwa parlemen Indonesia mengadopsi *bicameral system*, salah satunya adalah Dahlan Thaib. Kendati demikian, nyatanya masih terjadi perdebatan mengenai

¹⁰⁶ Sekretaris Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ...*: 75.

penggunaan sistem perwakilan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu antara *unicameral*, *bicameral* atau *tricameral*.¹⁰⁷

Ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 pasca perubahan ini dimaksudkan salah satunya untuk mempertegas sistem perwakilan dua kamar. Namun demikian, rumusan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa susunan MPR terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD, tidak mencerminkan sistem dua kamar (*bicameral*). Sebab jika anggota yang menjadi unsur, maka MPR adalah badan yang terpisah di luar DPR dan DPD.¹⁰⁸ Yang mana ketentuan tersebut berarti Indonesia menganut sistem perwakilan tiga kamar.



¹⁰⁷ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 59.

¹⁰⁸ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru ...*: 75.

BAB IV

**REKONSTRUKSI AHLUL ḤALLI WAL AQDI DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN INDONESIA BERKAITAN DENGAN RELEVANSI
KEDUDUKAN MPR PASCA AMANDEMEN UUD 1945**

A. Konstruksi *Ahlul Ḥalli Wal Aqdi* dalam Tradisi Islam

Disebutkan oleh A. Djazuli dalam buku *Fikih Siyasaḥ, Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syaria'ah* bahwa salah satu aspek dari isi konstitusi atau Undang-Undang Dasar adalah bidang-bidang kekuasaan negara. Salah satu dari kekuasaan itu dikenal dengan istilah Majelis Syura¹ atau *ahlul ḥalli wal aqdi*, atau seperti yang disebut Abu A'la al-Maududi sebagai Dewan Penasehat². Sedangkan menurut Munawir Sjadzali dalam buku "Islam dan Tata Negara, Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran"³ bahwa al-Mawardi menyebutnya dengan *ahl al-Ikhtiyar*.⁴

IAIN PURWOKERTO

¹ Istilah Majelis Syura digunakan untuk menyebut *ahlul ḥalli wal aqdi* karena majelis ini merupakan kekuasaan atau kewenangan pemerintah Islam untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dan dilaksanakan oleh masyarakat berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan oleh Allah SWT yang dilakukan dengan cara bermusyawarah atau berkumpul. Lihat: Muhammad Imran, "Sistem Syuro' dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Islam", *Jurnal IUS: Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol.III, no 7 (2015), hlm. 132.

² Dikatakan sebagai dewan penasehat karena *ahlul ḥalli wal aqdi* mempunyai fungsi konsultatif, yaitu memantau aktivitas yang dijalankan oleh khalifah sehingga bisa memberikan masukan dan saran kepada khalifah bukan hanya dalam pemerintahan namun juga dalam hal kemaslahatan umat. Lihat: Mazdan Maftukha Assyayuti, *Perbandingan Konsep Ahlul Ḥalli Wal Aqdi dalam Teori Kenegaraan Islam dan Konsepsi Lembaga Perwakilan dalam Teori Kenegaraan Modern*, Skripsi, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2018, hlm. 59-60.

³ Wery Gusmansyah, "Trias Politica dalam Perspektif Fikih Siyasaḥ", *Al-Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Vol. II, no 2 (2017), hlm. 129.

⁴ Al-Mawardi memberikan istilah *ahlul ikhtiyar* sebab menurutnya, *ahlul ikhtiyar* atau *ahlul ḥalli wal aqdi* ini adalah sekelompok orang yang memilih imam atau kepala negara. Jadi tugas utama dari *ahlul ikhtiyar* menurut al-Mawardi adalah untuk memilih kepala negara atau khalifah. Lihat: Ahmad Abdul Mujib, *Implementasi Konsep Ahlul Ḥalli Wa al-'Aqdi al-Mawardi dalam Proses Pemilihan Pimpinan KPK oleh DPR*, Skripsi, Semarang: UIN Walisongo, 2015, hlm. 5.

QS. Asy-Syura: 38

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ ۖ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ ۖ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ

Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka, dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka.⁶

Di dalam pemerintahan Islam, kegiatan syura atau musyawarah dilaksanakan oleh *ahlul ḥalli wal aqdi*. Selain untuk urusan pemerintahan, para sahabat yang disebut sebagai *ahlul ḥalli wal aqdi* ini juga sering dimintai pendapat mengenai urusan kemasalahatan dan kepentingan umat. *Ahlul ḥalli wal aqdi* di masa Nabi tidak bertugas memilih maupun membaiai khalifah karena pemimpin umat Islam kala itu adalah Nabi Muhammad yang dipilih langsung oleh Allah SWT.

Berbeda dengan masa Nabi Muhammad, *ahlul ḥalli wal aqdi* pada masa khulafaur rasyidin sudah mengalami perkembangan dengan melembagakan *ahlul ḥalli wal aqdi* sebagai sebuah institusi. Pelembagaan *ahlul ḥalli wal aqdi* sebagai sebuah institusi terjadi pada masa sahabat Umar bin Khaththab dengan dibentuknya tim formatur untuk memilih khalifah selanjutnya.⁷ Tim formatur ini terdiri dari Ali bin Abi Thalib, Utsman bin Affan, Saad bin Abi Waqash, Abdurrahman bin Auf, Zubair bin Awwam, dan Thalhah bin Ubaidillah serta Abdullah bin Umar. Namun, Abdullah bin Umar hanya bertindak sebagai penasihat dan tidak berfungsi sebagai calon.

⁶ Tim penerjemah al-Quran Kemenag RI, *Al-Quran dan Terjemah ...*: 488.

⁷ Mazdan Maftukha Assyayuti, *Perbandingan Konsep Ahlul Ḥalli Wal Aqdi dalam Teori Kenegaraan Islam dan Konsepsi Lembaga Perwakilan dalam Teori Kenegaraan Modern ...*: 56.

Selain mengenai pelebagaan, tugas *ahlul ḥalli wal aqdi* pada masa khulafaur rasyidin terlihat dari mekanisme pengangkatan khalifah. Dalam pengalaman sejarah Islam, Abu Bakar menjadi khalifah menggantikan Rasulullah SAW dipilih oleh *ahlul ḥalli wal aqdi* berjumlah lima orang, Umar bin Khaththab melembagakan *ahlul ḥalli wal aqdi* untuk memilih khalifah, Utsman bin Affan menjadi khalifah dipilih oleh *ahlul ḥalli wal aqdi* yang berjumlah enam orang, dan Ali bin Abi Thalib menjadi khalifah diangkat oleh *ahlul ḥalli wal aqdi* yang berjumlah satu orang.⁸

*Ahlul ḥalli wal aqdi*⁹ disebut juga lembaga legislatif sebagai representasi dari seluruh masyarakat (rakyat) yang akan memilih kepala negara serta menampung dan melaksanakan aspirasi rakyat. Lebih luas lagi, *ahlul ḥalli wal aqdi* diartikan sebagai sekelompok orang yang berpengetahuan luas dalam soal Islam dan kenegaraan, beriman, dan selalu bertindak atas dasar ilmu Allah.¹⁰ *Ahlul ḥalli wal aqdi* adalah tokoh yang berpengaruh yang menjadi panutan umat.¹¹

Dari masa Rasulullah hingga masa khulafaur rasyidin, *ahlul ḥalli wal aqdi* dalam sistem pemerintahan Islam secara umum berfungsi sebagai

⁸ Ahmad Yani Anshori, "Konsep Siyasah dalam Yahudi dan Islam", *Asy-Syari'ah: Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum*, Vol. L, no. 1 (Juni 2016), hlm. 90.

⁹ David Hanif, *Analisis Fikih Siyasah Tentang Khalifah dalam Kitab al-Aḥkām al-Sulṭāniyyah*, Skripsi, Lampung: UIN Raden Intan Lampung, 2019, hlm. 66.

¹⁰ Asep Zaenal Ausop, "Demokrasi dan Musyawarah dalam Pandangan Darul Arqam, NII dan Hizbut Tahrir Indonesia", *Jurnal Sositologi*, Edisi 17, tahun 8 (Agustus 2009), hlm. 605.

¹¹ M. Hasan Ubaidillah, *Konstruksi Sistem Ahlul Ḥalli Wal 'Aqdi Pada Pemilihan Rais 'Aam Nahdatul Ulama dalam Kajian Fikih Siyasah*, Disertasi, Surabaya: UIN Sunan Ampel Surabaya, 2018, hlm. 20.

lembaga konsultatif, pengukuhan (baiat) dan legislatif.¹² Fungsinya sebagai lembaga konsultatif tercermin dari tugasnya memberikan nasehat maupun dimintai nasehat oleh khalifah. Pengukuhan atau baiat diwujudkan dengan sistem pemilihan khalifah sebagai wujud legitimasi umat terhadap khalifah terpilih. Sedangkan fungsi legislasi terlihat dari tugasnya untuk membuat kebijakan sesuai dengan nasihat yang diberikan kepada khalifah sebagaimana yang tertuang dalam Firman Allah sebagai berikut:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ صَلَّى فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (al-Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya. (QS. An-Nisa ayat 59)

Ayat tersebut menjelaskan mengenai keharusan menaati atau tunduk kepada hukum yang ditetapkan oleh pemerintah. Di mana dalam pembuatan kebijakan atau hukum (undang-undang) dalam sistem pemerintahan Islam adalah otoritas dari *ahlul ḥalli wal aqdi*.¹³

Sedangkan pada masa Dinasti Umayyah dan Dinasti Abbasiyah, *ahlul ḥalli wal aqdi* hanya dijadikan legalitas pemerintahan yang mengesahkan segala kebijakan khalifah. Mengenai pengangkatan khalifah, *ahlul ḥalli wal*

¹² Mazdan Maftukha Assyayuti, *Perbandingan Konsep Ahlul Halli Wal Aqdi dalam Teori Kenegaraan Islam dan Konsepsi Lembaga Perwakilan dalam Teori Kenegaraan Modern ...*: 59-60.

¹³ Muhammad Imran, "Sistem Syuro' dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Islam" ...: 132.

aqdi tidak dilibatkan secara langsung, melainkan khalifah sebelumnya yang menunjuk langsung penggantinya. Terlebih, Dinasti Abbasiyyah lebih tinggi memandang jabatan khalifah daripada Dinasti Umayyah. Begitupun pada masa Turki Utsmani yang menempatkan *ahlul ḥalli wal aqdi* atau *Syaikh al-Islam* di bawah khalifah. Hal tersebut terjadi setelah masuknya paham dan pemikiran Barat yang memengaruhi pemerintahan Turki Utsmani.

Pada hakikatnya, sebelum terjadi perubahan terhadap makna sistem pemerintahan Islam di mana khalifah diartikan sebagai pelayan umat dan bukan sebagai Raja, *ahlul ḥalli wal aqdi* menempati kedudukan yang penting. Kedudukan *ahlul ḥalli wal aqdi* sebagaimana dijelaskan oleh Djazuli dalam bukunya “*Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-rambu Syariah*” yang menerangkan bahwa *ahlul ḥalli wal aqdi* adalah pemegang kekuasaan tertinggi yang mempunyai wewenang untuk memilih dan membaiaat imam.

H. Munawwar Khalil menegaskan bahwa *ahlul ḥalli wa aqdi* termasuk ke dalam salah satu yang disebut dengan penguasa. Baginya, yang dimaksud penguasa bukan hanya para hakim dan ulama melainkan juga *ahlul ḥalli wa aqdi*, yaitu orang yang berpengaruh di bidang tertentu selain dibidang agama.¹⁴

Berkenaan dengan fungsinya sebagai lembaga konsultatif, pengukuhan, dan legislatif, *ahlul ḥalli wal aqdi* lebih fokus kepada urusan pemerintahan. Sedangkan menyangkut tugas dan wewenangnya, di dalam

¹⁴ T. Mairizal, “Stabilitas Pemerintahan dalam Perspektif al-Quran”, *Jurnal At-Tibyan*, Vol. III, no 2 (Desember 2018), hlm. 155.

buku berjudul *Pemikiran Politik Islam* karya Muhammad Iqbal dan Amien Husein Nasution dijelaskan bahwa menurut al-Mawardi¹⁵ *ahlul ḥalli wal aqdi* tidak hanya memantau masalah negara namun juga memantau moralitas khalifah yang berkenaan dengan kemasalahatan umat.

Meskipun *ahlul ḥalli wal aqdi* dikategorikan sebagai lembaga legislatif yang bertugas menetapkan peraturan (undang-undang), namun dalam pandangan Abdul Kadir Audah berpendapat bahwa kekuasaan pembuat undang-undang dipegang oleh *ulil amri* dan *ahlul ra'yi*.¹⁶ *Ulil amri* disini adalah kumpulan dari *umaro*¹⁷ dan ulama. Disebutkan dalam kitab *Tafsir al-Manar* karangan Rasyid Ridha bahwa Muhammad Abduh memberikan arti yang dimaksud dengan *ulil amri* adalah lembaga *ahlul ḥalli wal aqdi* yang terdiri dari para birokrat, para hakim, para intelektual, serta tokoh-tokoh yang memiliki keahlian khusus yang relevan dengan kehidupan umat.

Meskipun beberapa tokoh menyamakan *ulil amri* dan *ahlul ḥalli wal aqdi*, namun beberapa tokoh juga berpandangan bahwa keduanya memiliki perbedaan. *Ulil amri* dalam pandangan Abdul Kadir Audah lebih bersifat liberal dan rasional, sebab tidak mengurus urusan agama. Namun, *ahlul ḥalli*

¹⁵ Akmal Firdaus, *Kewenangan Ahlul Ḥalli Wal Aqdi dalam Perspektif al-Mawardi dan Ibnu Taimiyah (Kajian Terhadap Kewenangan DPR-RI dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)*, Skripsi, Aceh: UIN Ar-Raniry Darussalam, 2017, hlm. 32.

¹⁶ Muhammad Imran, "Sistem Syuro' dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Islam" ...: 132.

¹⁷ Umaro diartikan sebagai pemimpin pemerintahan. Sedangkan ulama berarti orang yang ahli tentang agama Islam. Namun demikian, dalam al-Quran tidak terdapat istilah *umaro*. Beberapa istilah yang digunakan al-Quran yaitu *ulil amri*. Lihat: Ratna Ajeng Tejomukti, "Mengenal Ulama, Umara, dan Ulil Amri", www.repubika.co.id, diakses 01 Mei 2020.

wal aqdi dalam sistem pemerintahan Islam mempunyai tugas tidak hanya urusan keduniaan tetapi juga urusan agama. Artinya, selain untuk kepentingan umum *ahlul ḥalli wal aqdi* juga bertanggung jawab demi kemaslahatan umat sebagaimana al-Mawardi mensyaratkan anggota *ahlul ḥalli wal adqi* harus mempunyai ketakwaan yang mulia.¹⁸ Syarat yang sulit itu berhubungan dengan tugasnya yang utama untuk memilih khalifah atau pemimpin.

Munawwar Khalil memberikan makna yang serupa dalam bukunya *Ulil Amri*. Menurutnya *ahlul ḥalli wal aqdi* ialah mereka yang berurusan dan memiliki otoritas di bidang keduniaan atau kepentingan umum dalam bidang pemerintahan.¹⁹ Sebagai pemangku jabatan yang penting dalam sistem pemerintahan Islam, kriteria untuk memilih *ahlul ḥalli wal aqdi* tidak bisa dianggap remeh. Kriteria yang diterapkan dalam menyeleksi *ahlul ḥalli wal aqdi* tersebut yaitu amanah, darma atau keadilan.²⁰ Dengan mayoritas ulama menafsirkan *ulil amri* dengan *ahlul ḥalli wal aqdi*, dapat dipahami bahwa ketetapan yang mereka putuskan merupakan hasil konsensus sebagaimana diberlakukan pada masa Umar bin Khatthab.²¹

Sebagai lembaga perwakilan yang menyuarakan kepentingan rakyat, keanggotaan *ahlul ḥalli wal aqdi* tidak hanya terdiri dari para ulama, namun

¹⁸ Ahmad Abdul Mujib, *Implementasi Konsep Ahlul Ḥalli Wal al-‘Aqdi al-Mawardi dalam Proses Pemilihan Pimpinan KPK oleh DPR ...*: 35.

¹⁹ Mengenai hal ini, baik Muhammad Abduh maupun Rasyid Ridha lebih berpikiran rasional ketimbang Abdul Kadir Audah. Pasalnya yang dibutuhkan dari *ulil amri* ialah keahlian dan kewibawaan di bidang tersebut. Maka dari itu, kriteria dari seorang *ulil amri* dimungkinkan bukan dari kalangan muslim. Lihat: T. Mairizal, “Stabilitas Pemerintahan dalam Perspektif al-Quran” ...: 158.

²⁰ Ahmad Abdul Mujib, *Implementasi Konsep Ahlul Ḥalli Wal al-‘Aqdi al-Mawardi dalam Proses Pemilihan Pimpinan KPK oleh DPR ...*: 35.

²¹ T. Mairizal, “Stabilitas Pemerintahan dalam Perspektif al-Quran” ...: 158.

juga dari berbagai profesi. Lebih spesifik, para tokoh menyebutkan bahwa orang-orang yang berada dalam kelembagaan ini adalah orang yang mendapatkan legitimasi dari rakyat. Sedangkan pemilihannya, anggota *ahlul halli wal aqdi* dipilih dari khalifah. Namun berbeda pada masa Abu Bakar,²² di mana *ahlul halli wal aqdi* ini berasal dari rakyat karena Rasulullah SAW tidak menunjuk *ahlul halli wal aqdi*.

B. Konstruksi MPR di Indonesia sebelum dan sesudah Amandemen UUD 1945

Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dikonstruksikan sebagai sebuah lembaga yang mencerminkan prinsip demokrasi melalui mekanisme musyawarah. Sejarah kelam bangsa Indonesia akan masa-masa penjajahan yang sangat mengekang pemikiran maupun kebebasan rakyat telah memunculkan ide untuk mewujudkan aspirasi rakyat melalui badan perwakilan. Konstruksi lembaga perwakilan yang demikian itu digagas oleh tiga tokoh bangsa, yakni Soekarno, M. Yamin, dan Soepomo.

Soekarno menjadi orang pertama yang mencetuskan gagasan badan perwakilan melalui pidatonya pada sidang BPUPKI tanggal 1 Juni 1945. Soekarno mendasarkan gagasannya pada nilai-nilai yang terkandung di dalam sila ketiga Pancasila, yaitu adanya prinsip mufakat dan demokrasi²³ dalam mengusung ide pembentukan lembaga perwakilan. Kemudian ide itu didukung oleh pemikiran M. Yamin yang menyandarkan gagasan lembaga

²² Muhammad Ihsan, "Perbandingan Pemilihan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia dengan Konsep Syura dalam Prinsip Ketatanegaraan Islam", *USU Law Jurnal*, Vol. IV, no 4 (Oktober 2016), hlm. 121.

²³ Mazdan Maftukha Assayuti, *Perbandingan Konsep Ahlul Halli Wal Aqdi dalam Teori Kenegaraan Islam dan Konsepsi Lembaga Perwakilan dalam Teori Kenegaraan Modern ...*: 64.

perwakilan dengan istilah Peri Kerakyatan.²⁴ Peri Kerakyatan yang diusung M. Yamin ini terdiri dari tiga konsep, yaitu: Permusyawaratan, Perwakilan, dan Kebijaksanaan.

Berbeda dari kedua tokoh tersebut, Soepomo mempunyai pandangan lebih spesifik mengenai gagasan badan perwakilan dengan menyebutnya sebagai “Badan Permusyawaratan”²⁵ yang kemudian berubah istilahnya menjadi Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui sidang BPUPKI pada 14-16 Juli 1945. MPR yang dicita-citakan oleh *the founding fathers* bangsa Indonesia nantinya diharapkan berisi perwakilan dari seluruh golongan maupun seluruh daerah di Indonesia. Sebab sejatinya MPR dikonsepsikan sebagai penjelmaan rakyat yang sesungguhnya yang memegang kedaulatan seluruh rakyat (*vertretungsorgan des Willens der staatvolkes*).²⁶ Dari konsepsi ini, Sukiman melalui sidang BPUPKI kemudian menegaskan kedudukan MPR yang lebih tinggi dari DPR. Selain itu, Sukiman menambahkan bahwa anggota MPR sebaiknya dipilih langsung oleh rakyat.²⁷ Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa MPR merupakan lembaga satu-satunya yang bersifat khas Indonesia yang oleh RM. A. B. Kusuma disebut

²⁴ Harry Setya Nugraha, *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Tesis, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2017, hlm. 150-151.

²⁵ Mazdan Maftukha Assyayuti, *Perbandingan Konsep Ahlul Halli Wal Aqdi dalam Teori Kenegaraan Islam dan Konsepsi Lembaga Perwakilan dalam Teori Kenegaraan Modern ...*: 64.

²⁶ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 “Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI”* (Bandung: Fokusmedia, 2013), hlm. 74.

²⁷ Harry Setya Nugraha, *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia ...*: 155.

sebagai kolaborasi gagasan *supreme* dari Inggris dan gagasan sistem Presidensial dari Amerika Serikat.²⁸

Secara historis, pembentukan lembaga MPR pada awalnya memuat cita-cita luhur dari para pendiri bangsa. MPR diharapkan bisa menjadi lembaga yang berfungsi sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, oleh karenanya MPR diamanatkan sebagai lembaga tertinggi negara dengan segenap wewenangnya yang sangat tinggi pula. Meskipun dalam perjalanannya, terdapat praktik-praktik pelanggaran dan penyimpangan terhadap kehendak UUD 1945 seperti yang terjadi di era Orde Lama dan Orde Baru. Praktik penyimpangan yang dilakukan oleh MPR pada masa Orde Lama berupa pengangkatan Presiden Soekarno sebagai Presiden seumur hidup. Selain itu pada masa Orde Baru, UUD 1945 dikenal dilaksanakan secara murni dan konsekuen. Hal ini karena MPR telah mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1983 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat yang menyatakan tidak berkehendak untuk mengubah Undang-Undang Dasar. Padahal perubahan formal (*formal amendment*) terhadap UUD 1945 telah diatur dalam ketentuan Pasal 37 UUD 1945.²⁹

Kendati demikian, penyimpangan pada masa Orde Lama maupun Orde Baru tidak hanya dilakukan oleh MPR namun juga dilakukan kepada MPR. Pasalnya pada kurun waktu Orde Lama telah terjadi perubahan

²⁸ Fatmawati, "Catatan Singkat Mengenai Kedudukan MPR sesudah Perubahan UUD 1945", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. XXXIX, no 4 (Oktober-Desember 2009), hlm. 501.

²⁹ Anonim, "Alienasi Kekuasaan MPR", *Orasi Ilmiah Alienasi Kekuasaan MPR dalam Praktik Penyelenggaraan Negara*. Diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Jember, tahun 2015

terhadap kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 maka dibentuklah lembaga MPR dengan istilah MPRS (Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara) yang kedudukannya berada di bawah Presiden,³⁰ yakni sejajar dengan Menteri.

Meskipun pada masa Orde Baru MPR melalui Sidang Umum IV, MPR mencoba mengembalikan kedudukannya menjadi lembaga tertinggi negara. Sebab sejatinya M. Yamin dalam sidang BPUPKI menegaskan bahwa pembentukan MPR diperuntukkan untuk seluruh rakyat Indonesia dengan kekuasaan dan kedudukan yang setinggi-tingginya di dalam republik.³¹ Dengan predikat sebagai lembaga tertinggi negara yang mempunyai kekuasaan tidak terbatas, kewenangan yang dimiliki oleh MPR terdapat dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2), Pasal 3, dan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen. Secara spesifik, kewenangan yang diamanatkan konstitusi kepada MPR yaitu:

1. Menetapkan UUD 1945;
2. Menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara;
3. Memilih (dan mengangkat) Presiden dan Wakil Presiden.³²

Jika dilihat dari kewenangannya yang begitu besar, akan wajar mengingat MPR merupakan pemegang kedaulatan rakyat Republik

³⁰ Harry Setya Nugraha, *Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia ...*: 163.

³¹ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 70.

³² Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 92.

Indonesia. Artinya MPR memanglah dikonstruksikan sebagai negara demokrasi, yaitu bahwa negara di mana kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat. Kekuasaan rakyat inilah yang dijemakan oleh MPR. Oleh karenanya seluruh anggota MPR merupakan wakil-wakil rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dari Sabang sampai Merauke.³³

Namun sejak reformasi digulirkan pada tahun 1998 hingga Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001, terjadi perubahan yang fundamental terhadap kedudukan dan kewenangan yang dimiliki oleh MPR. Jika sebelum Amandemen Ketiga UUD 1945, MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara (*supreme*) yang melaksanakan kedaulatan rakyat sepenuhnya, maka pasca Amandemen Ketiga UUD 1945 kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan sebagai lembaga negara yang sama seperti lembaga negara lainnya.³⁴ Pergeseran kedudukan MPR ini diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), “MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.”³⁵

³³ Zainal Abidin Pakpahan, “Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia suatu Tinjauan Yuridis Konstitusional”, *Jurnal Ilmiah Advokasi*, Vol. IV, no 2 (September 2016), hlm. 89.

³⁴ Muhamad Rakhmat, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara* (Bandung: Logos, 2014), hlm. 192.

³⁵ Pasal 3 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3).

Denny Indrayana menyebut bahwa perubahan mengenai MPR dan kedaulatan rakyat merupakan sebuah reformasi fungsional. Perubahan fundamental yang terjadi pada Perubahan Ketiga mengandung konsekuensi logis bahwa MPR tidak lagi menjadi satu-satunya pemegang kedaulatan, tidak lagi merupakan lembaga tertinggi negara, serta tidak lagi memiliki kekuasaan-kekuasaan yang tidak terbatas.³⁶ Perubahan terhadap kedaulatan ini juga disusul dengan reformasi fungsional lainnya terhadap MPR. Pasca amandemen UUD 1945, kewenangan MPR sebagaimana ketentuan Pasal 3 UUD 1945 terbatas pada hal-hal berikut:

1. Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden;
3. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.³⁷

Melihat kewenangan MPR pasca amandemen UUD 1945, akan nampak terjadi pengurangan wewenang MPR. Hal tersebut terjadi pada kewenangan MPR yang tidak lagi memilih (dan mengangkat) Presiden dan menetapkan GBHN. Adanya perubahan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang semula menjadi tanggung jawab MPR menjadi dipilih secara langsung oleh rakyat merupakan pengejawantahan paham kedaulatan rakyat. Seperti yang sudah diketahui bahwa pasca Amandemen Ketiga UUD 1945 kedaulatan berada di tangan rakyat, bukan lagi di tangan MPR sebagaimana

³⁶ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 "Antara Mitos dan Pembongkaran"* (Bandung: Mizan, 2007), hlm. 367.

³⁷ Sekretaris Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat* (Jakarta: Sekretariat MPR RI, 2004), hlm. 75.

rumusan, “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”.³⁸

Selain itu, pemilihan langsung oleh rakyat juga bertujuan untuk memperoleh legitimasi yang lebih kuat dari rakyat, sebab rakyat mengetahui dan memilih sendiri calon yang akan menjadi pemimpinnya. Ketentuan tersebut secara tidak langsung telah memperkuat sistem Presidensial di Indonesia.³⁹ Dengan demikian maka Presiden dan Wakil Presiden bertanggung jawab langsung kepada rakyat. Berbeda dengan MPR sebelum amandemen sebagai lembaga yang mengawasi kinerja Presiden sehingga Presiden bertanggungjawab kepada MPR.

Sebagai konsekuensi logis penerapan supremasi MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, maka MPR menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara sebagai rencana pembangunan nasional yang akan dilaksanakan oleh Presiden. GBHN digunakan oleh MPR sebagai mekanisme pertanggungjawaban Presiden kepada rakyat.

Lebih spesifik, kekuasaan-kekuasaan MPR sebelum dan sesudah amandemen disajikan dalam tabel di bawah ini.⁴⁰

³⁸ Pasal I ayat (2) UUD 1945 Pasca Perubahan.

³⁹ Legitimasi yang kuat dari rakyat terhadap Presiden dan Wakil Presiden terpilih menyebabkan Presiden dan Wakil Presiden tidak mudah dijatuhkan dalam masa jabatannya kecuali melanggar ketentuan hukum berdasarkan hal-hal yang tercantum dalam Pasal 7A UUD 1945 melalui prosedur konstitusional, yang diistilahkan dengan *impeachment*. Lihat: Sekretaris Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat ...*: 83.

⁴⁰ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 “Antara Mitos dan Pembongkaran” ...*: 368.

Aturan-Aturan	Sebelum Amandemen	Sesudah Amandemen
Kedaulatan Rakyat	Dimonopoli MPR	MPR tidak memonopoli karena Kedaulatan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar
Kedudukan	Lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan tidak terbatas	Lembaga tinggi negara yang mempunyai kekuasaan terbatas
Pemilihan Presiden	Dipilih oleh MPR	MPR melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat
GBHN	MPR menetapkan GBHN, Presiden melaksanakan GBHN dan bertanggungjawab kepada MPR	MPR tidak menetapkan GBHN
Perubahan Konstitusi	MPR mengubah dan menetapkan Konstitusi	MPR mengubah dan menetapkan Konstitusi (ada perubahan prosedur)
Pemberhentian Presiden	Diberhentikan oleh MPR dengan prosedur yang tidak dijelaskan secara eksplisit dalam UUD	MPR melakukan mekanisme <i>impeachment</i> dengan prosedur yang disebutkan secara eksplisit dan terperinci dalam UUD
Kekosongan Kursi Presiden	Tidak diatur dalam Konstitusi	MPR memiliki kewenangan memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila terdapat kekosongan jabatan

Salah satu tujuan adanya reposisi kedudukan MPR pada perubahan ketiga adalah mewujudkan nilai-nilai demokrasi.⁴¹ Dengan kedudukan MPR yang sejajar dengan kedudukan lembaga-lembaga negara lainnya maka terwujud prinsip *check and balances* antar cabang kekuasaan negara sehingga

⁴¹ Ah. Mujib Rohmat, "Kedudukan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Era Reformasi", *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. III, no 2 (Mei-Agustus 2016), hlm. 181.

dapat meminimalisir penyalahgunaan wewenang, pelanggaran konstitusi, dan sikap/kebijakan represif dan otoritarianisme sebuah lembaga negara.⁴²

Selain mereposisi kedudukan MPR yang dibarengi dengan pengurangan kewenangan MPR, amandemen UUD 1945 juga telah mereposisi struktur keanggotaan MPR. Pasca Amandemen Keempat UUD 1945 yang dilaksanakan tahun 2002, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR sebagai representasi politik yang merepresentasikan kepentingan rakyat (*political representation*) dan anggota DPD sebagai penampung aspirasi daerah yang merupakan cerminan dari *regional representation*.⁴³ Perubahan atas Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 ini telah menghapuskan unsur utusan golongan dan utusan daerah di dalam kelembagaan MPR.⁴⁴

Secara lebih spesifik, konstruksi MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia disajikan dalam tabel di bawah ini:

No	Unsur Perbandingan	Sebelum Amandemen	Sesudah Amandemen
1.	Dasar filosofis	Prinsip musyawarah dengan nilai-nilai mufakat dan demokrasi	Nilai-nilai demokrasi
2.	Tujuan pembentukan	Pemegang penuh kedaulatan rakyat	Lembaga negara
3.	Fungsi	a. Konsultatif dan pengukuhan (baiat) b. Menyuarakan	Legislatif

⁴² Ah. Mujib Rohmat, "Kedudukan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Era Reformasi" ...: 181.

⁴³ Yusdar, "Format Kelembagaan dan Pola Hubungan MPR dengan DPR dan DPD Pasca Amandemen UUD Tahun 1945", *Jurisprudentie*, Vol. III, no 2 (Desember 2016), hlm. 164.

⁴⁴ Yusdar, "Format Kelembagaan dan Pola Hubungan MPR dengan DPR dan DPD Pasca Amandemen UUD Tahun 1945" ...: 164.

		aspirasi rakyat	
4.	Tugas dan wewenang	a. Menetapkan UUD 1945 b. Menetapkan GBHN c. Memilih Presiden dan Wakil Presiden	a. Menetapkan dan mengubah UUD 1945 b. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden c. Melakukan <i>impeachment</i> terhadap Presiden
5.	Kedudukan	Lembaga tertinggi negara	Lembaga tinggi negara
6.	Cara pemilihan	Dipilih langsung oleh rakyat dan melalui pengangkatan dari Presiden	Dipilih secara langsung oleh rakyat
7.	Komposisi kelembagaan	Terdiri dari anggota DPR, utusan daerah, utusan golongan, dan ABRI	Terdiri dari anggota DPR dan DPD

C. Rekonstruksi *Ahlul Halli Wal Aqdi* dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berkaitan dengan Relevansi Kedudukan MPR Pasca Amandemen UUD 1945

Relevansi kedudukan MPR pasca amandemen UUD 1945 dapat ditinjau dari eksistensi keberadaan MPR sebagai lembaga tinggi negara terhadap sistem politik ketatanegaraan Indonesia, yaitu:

1. Berkenaan dengan fungsi, tugas dan wewenang MPR yang masih saja seperti lembaga tertinggi negara

Gagasan *the founding fathers* bangsa Indonesia mengenai UUD 1945 sebagai landasan konstitusional bangsa tidak dimaksudkan akan menjadikan pembentukan MPR⁴⁵ sebagai alat yang dapat digunakan

⁴⁵ Dalam praktik politik ketatanegaraan Indonesia, istilah Lembaga Tertinggi Negara yang dipegang oleh MPR telah dipergunakan sebagai alat memperbesar kekuasaan Presiden di luar

untuk praktik penyalahgunaan kekuasaan seperti yang terjadi pada masa Orde Lama maupun era Orde Baru. Oleh karena itu kekuasaan MPR dibatasi pada hal-hal yang mendasar, yaitu menetapkan UUD 1945, menetapkan GBHN, memilih Presiden dan Wakil Presiden serta menetapkan UUD 1945. Filosofi kewenangan yang dimiliki MPR sebagaimana kedudukannya sebagai lembaga dengan kekuasaan tertinggi tercermin dari rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan di mana MPR adalah pemegang kedaulatan rakyat yang tertinggi.⁴⁶ Namun, setelah Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001 maka berubah pula kewenangan MPR berdasarkan status barunya sebagai lembaga tinggi negara. Kewenangan MPR pasca amandemen UUD 1945 terdapat dalam Pasal 3 UUD 1945.

Ketiga kewenangan yang dimiliki oleh MPR sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 3 UUD 1945 pasca amandemen, juga terangkum oleh Margarito. Dikutip dari karya *Pambatasan Kekuasaan Presiden: Pergeseran Kekuasaan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945* karangan Margarito Kamis menyebutkan bahwa ketiga kewenangan MPR dapat disebut dengan kewenangan Konstituante (kewenangan mengubah UUD 1945), kewenangan *electoral council* (kewenangan

ketentuan UUD 1945. Misalnya saja seperti pembentukan Tap MPR yang memberikan kekuasaan tidak terbatas kepada Presiden dengan alibi Pembangunan. Selain itu, bentuk penyalahgunaan wewenang terjadi ketika kekuasaan tidak terbatas yang dimiliki MPR digunakan untuk membuat berbagai ketetapan dan materi muatan di luar wewenang MPR serta dengan tata cara yang bertentangan dengan UUD 1945. Hal serupa terjadi pada era Orde Lama dengan pengangkatan Presiden Soekarno menjadi Presiden seumur hidup. Lihat: Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru ...*: 69.

⁴⁶ Putu Ayu Anastasia Wierdarini, "Tinjauan Yuridis terhadap Pengembalian Kewenangan Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat Melalui Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945", *Jurnal Yuridis*, Vol. V, no 1 (Juni 2018), hlm. 150.

memilih Presiden), dan kewenangan *impeachment* (kewenangan memberhentikan Presiden).⁴⁷

Tugas dan wewenang MPR sebelum maupun setelah perubahan salah satunya ialah mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar 1945⁴⁸ sebagai hukum dasar negara yang mengatur hal-hal fundamental. Oleh sebab itu MPR dan UUD 1945 mempunyai keterkaitan yang erat seiring dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia.

Secara umum, implikasi dari perubahan UUD 1945 memberikan dampak terhadap kedudukan dan kewenangan MPR. Setidaknya terdapat 3 (tiga) implikasi mendasar akibat perubahan UUD 1945 terhadap kedudukan dan kewenangan MPR, antara lain:⁴⁹

- a. Kedudukan MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara yang tercermin dalam rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945,⁵⁰ yakni menjadi representasi absolut dari kedaulatan rakyat Indonesia. MPR pasca perubahan UUD 1945 memiliki kedudukan sederajat dengan lembaga tinggi negara lainnya, yaitu Lembaga Kepresidenan, DPR, DPD, BPK, KY, MA, dan MK.

⁴⁷ Keberadaan MPR yang berubah kedudukannya dibarengi dengan berubahnya dan wewenang MPR pasca amendemen UUD 1945 sejatinya bertujuan untuk memperkuat sistem pemerintahan Presidensial Indonesia serta untuk menciptakan prinsip saling mengimbangi dan mengawasi (*check and balances*) antar lembaga negara. Oleh karenanya, diperlukan lembaga negara yang kedudukannya seimbang dan sederajat, tidak ada lembaga negara yang tertinggi. Lihat: Mahesa Rannie, "Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945", *Simbur Cahaya*, Vol. XXIV (Mei 2017), hlm. 4848.

⁴⁸ "Majelis Permusyawaratan Rakyat mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar". Lihat: Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 Pasca Perubahan.

⁴⁹ Akhmad Marjuki, "Kedudukan TAP MPR dalam Tata Urut Peraturan Perundang-Undangan di Era Reformasi", *Al-Qisthas: Jurnal Hukum dan Politik*, Vol. VII, no 2 (Juli-Desember 2016), hlm. 153-154.

⁵⁰ Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Naskah Asli menyebutkan, "Kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan rakyat".

- b. Dengan perubahan kedudukan MPR maka MPR bukanlah lembaga perwakilan sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Akan tetapi cenderung menjadi “*joint session*” antara anggota DPR dan anggota DPD sebagaimana dituangkan dalam rumusan Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 pasca perubahan.

Secara implisit, organ MPR itu sendiri baru dikatakan ada (*actual existence*) pada saat kewenangan atau *functienya* sedang dilaksanakan sebagaimana yang diutarakan oleh Jimly Asshidiqie. Oleh karenanya, yang memegang fungsi legislasi adalah DPR dan DPD bukan lagi di tangan MPR.

- c. MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengeluarkan produk hukum berupa ketetapan yang bersifat mengatur (*regelling*). MPR pasca perubahan UUD 1945 hanya diberikan kewenangan dalam membuat ketetapan yang bersifat keputusan (*beshickking*).⁵¹

Berdasarkan kewenangan yang masih dimiliki pasca amandemen, MPR dapat dikatakan sebagai lembaga tertinggi negara. Terutama berkaitan dengan kewenangan MPR dalam mengubah dan menetapkan UUD 1945 yang berkedudukan sebagai sumber hukum tertinggi di dalam republik Indonesia. Lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengubah sumber hukum tertinggi secara tidak langsung dapat

⁵¹ Produk hukum MPR yang bersifat mengatur ialah berupa Ketetapan MPR dan GBHN. Dihilangkannya kewenangan MPR untuk menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara, berarti aturan dasar di Indonesia berlaku secara singular atau tunggal yang bertumpu kepada UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun demikian, beberapa produk hukum yang dikeluarkan MPR pada masa lampau berupa Ketetapan MPR masih diberlakukan sepanjang relevan dengan praktik penyelenggaraan pemerintahan Indonesia. Lihat: Akhmad Marjuki, “Kedudukan TAP MPR dalam Tata Urut Peraturan Perundang-undangan di Era Reformasi”: 153-154.

dikatakan sebagai lembaga tertinggi negara⁵² yang posisinya tidak bisa disejajarkan dengan lembaga tinggi negara yang lain.

Penurunan kedudukan MPR serta pengurangan kewenangan dan tugas MPR pasca amandemen telah mendorong kelompok konservatif yang justru menganggap bahwa MPR tidak menjadi penting sebagai sebuah lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. *Pertama*, untuk mengubah dan menetapkan UUD sebaiknya menjadi kewenangan Komisi Kosntitusi⁵³ dan perlu diatur kembali di dalam UUD 1945 sebagai sebuah lembaga negara yang mandiri. *Kedua*, pelantikan Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah kegiatan memberikan legalisasi terhadap sebuah jabatan, tugas ini sebaiknya dilakukan oleh Mahkamah Agung sebagai perlambangan bahwa Presiden dan Wakil Presiden tunduk pada ketentuan hukum. *Ketiga*, pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden merupakan mekanisme yang menimbulkan status hukum baru, maka sebaiknya ditangani oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi⁵⁴ sebagai lembaga yudikatif.

Reposisi kedudukan MPR juga berdampak pada produk hukum yang dikeluarkan MPR. Dalam Disertasi yang ditulis oleh A. Hamid S.

⁵² Marshaal NG, "Pembentukan Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat Tersendiri (Suatu Wacana), *Focus Group Discussion: MPR RI-Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara*, Palembang, Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara, 25 Oktober 2017.

⁵³ Isu pembentukan Komisi Konstitusi sudah digaungkan bahkan sejak proses Perubahan Pertama UUD 1945 tahun 1999. Komisi Konstitusi ini nantinya bertugas sebagai badan untuk mempersiapkan rancangan amandemen UUD 1945. Lihat: Ni'matul Huda, "Pelibatan Mahkamah Konstitusi dalam Perubahan (Ulang) UUD 1945 yang Partisipatif Melalui Komisi Konstitusi", *Jurnal Yustisia*, Vol. II, no 2 (Mei-Agustus 2013), hlm. 5.

⁵⁴ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 149.

Attamimi yang berjudul *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV* menyatakan bahwa MPR tidak lagi diberikan wewenang untuk membuat produk hukum yang bersifat mengatur (*regelling*) berupa TAP MPR. Padahal apabila melihat konsep *stufenbau theory* yang digagas oleh Hans Kelsen, TAP MPR mempunyai kedudukan yang penting dalam tata peraturan perundang-undangan. Teori Hans Kelsen ini kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky melalui teori yang disebut dengan “*theorie von stufenufbau der rechtsordnung*”. Teori ini memberikan penjelasan susunan norma sebagai berikut :⁵⁵

- a. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
- b. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
- c. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
- d. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).

Berdasarkan teori Hans Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi telah mengaplikasikannya kedalam struktur hierarki perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Maka tata urutan perundang-undangan di Indonesia adalah sebagai berikut :

⁵⁵ Akhmad Matjuki, “Kedudukan TAP MPR dalam Tata Urut Peraturan Perundang-undangan di Era Reformasi”: 154-155.

- a. *Staatsfundamentalnorm* berupa Pancasila yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945.
- b. *Staatsgrundgesetz* ialah Batang Tubuh UUD 1945, TAP MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.⁵⁶
- c. *Formell gesetz* merupakan Undang-Undang.
- d. *Verordnung en Autonome Satzung* secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Sebelum amandemen UUD 1945 di mana MPR masih menjadi lembaga tertinggi negara, Attamimi mengklasifikasikan TAP MPR sebagai aturan dasar Negara (*staatsgrundgesetz*) atau dapat juga disebut sebagai norma dasar (*grundnorm*).⁵⁷ Penurunan kedudukan MPR membuat MPR tidak berwenang lagi mengeluarkan produk hukum berupa Ketetapan MPR (TAP MPR) dan GBHN sebagai acuan pembangunan nasional.⁵⁸ Sebelum amandemen UUD 1945 kewenangan MPR dalam membentuk TAP MPR tersimpul dalam Pasal 2 ayat (3), “Segala keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan

⁵⁶ Konvensi ketatanegaraan Indonesia berkaitan dengan kesepakatan dasar terhadap perubahan UUD 1945, yaitu:

1. Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945
2. Mempertahankan NKRI
3. Mempertegas sistem pemerintahan Presidensial
4. Menghilangkan penjelasan UUD 1945 dan mengenai hal-hal normatif dimasukkan ke dalam pasal-pasal
5. Perubahan dilakukan dengan cara adendum. Lihat: Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI* ...: 139.

⁵⁷ Akhmad Marjuki, “Kedudukan TAP MPR dalam Tata Urut Peraturan Perundang-undangan di Era Reformasi” ...: 154-155.

⁵⁸ Eric Stenly Holle, “Reformasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN Sebagai Pelaksanaan Asas Kedaulatan Rakyat dalam Rangka Perubahan Ke-V UUD 1945”, *Jurnal Hukum Volkgeist: Mimbar Pendidikan Hukum Nasional*, Vol. I, no 1 (Desember 2016), hlm. 73.

suara terbanyak” dan Pasal 3 UUD 1945 sebelum amandemen mengenai penetapan GBHN.

Pada era Orde Baru, lembaga MPR diatur dengan TAP MPR. Ditiadakannya wewenang MPR dalam membentuk TAP MPR berarti tidak ada lagi wadah yang dapat mengatur MPR secara teknis. Meskipun sudah ada regulasi MPR yang dituangkan dalam UU No 13 tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas UU No 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3), namun kedudukan TAP MPR dan UU tetap tidak bisa dipersamakan.⁵⁹ Oleh karena penghapusan wewenang MPR ini, akan menimbulkan keadaan darurat perundang-undangan. Artinya tidak ada lagi bentuk peraturan perundangan yang dapat digunakan selain Undang-Undang.⁶⁰

Keadaan yang demikian menimbulkan gagasan untuk memperkuat eksistensi keberadaan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dikutip dari *Kompas* edisi 30 September 2014 dengan judul “Tata Cara Pelantikan Presiden Dipertanyakan” menyatakan bahwa anggota MPR periode 2009-2014 memberikan rekomendasi pada akhir masa bhaktinya. Hasil kerja Panitia Ad hoc II BP MPR pada sidang paripurna yang diselenggarakan di akhir September 2014 di Jakarta,

⁵⁹ Anonim, “Tata Urutan Peraturan Perundangan di Indonesia”, www.kompas.com, diakses 03 Mei 2020.

⁶⁰ Marshaal NG, “Pembentukan Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat Tersendiri (Suatu Wacana), *Focus Group Discussion: MPR RI-Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara*, Palembang, Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara, 25 Oktober 2017.

telah menghasilkan tujuh rekomendasi untuk MPR periode berikutnya. Rekomendasi tersebut tertuang dalam Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan 2009-2014⁶¹ yang berisi antara lain usulan mengenai amandemen UUD 1945 yang salah satu materi muatannya adalah penguatan MPR sebagai lembaga dalam mengubah, menetapkan, dan menafsirkan UUD 1945.

2. Terjadinya distribusi kekuasaan dari MPR kepada lembaga negara lain, dilihat dari hubungan MPR dengan suprastruktur politik (terutama dengan lembaga eksekutif)

Adanya transfer kekuasaan atau distribusi kekuasaan oleh MPR⁶² kepada lembaga negara lain semakin memperkuat kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Kedudukan dan kewenangan MPR merupakan dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan. Sebab, perubahan terhadap kedudukan MPR selalu dibarengi dengan perubahan terhadap kewenangan MPR.

⁶¹ Rekomendasi hasil kajian Tim Kerja Kajian Sistem Ketatanegaraan Indonesia MPR tersebut sejatinya merupakan upaya penguatan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kewenangan tertinggi dalam mengubah, menetapkan, menafsirkan Undang-Undang Dasar, dan memberikan arah kebijakan kepada lembaga-lembaga negara lainnya. Lihat: Ah. Mujib Rohmat, "Kedudukan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Era Reformasi" ...: 184.

⁶² Distribusi kekuasaan ini lazimnya terjadi pada masa MPR sebelum amandemen UUD 1945 yang menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, khususnya terkait dengan kedaulatan bahwa Indonesia menganut sistem *distribution of power*. Artinya terdapat distribusi kekuasaan lembaga-lembaga negara, yakni dari lembaga tertinggi negara kepada lembaga tinggi negara. Yang mana pasca perubahan UUD 1945, MPR yang diposisikan sebagai lembaga tinggi negara nyatanya masih melakukan praktik distribusi kekuasaan kepada lembaga negara lain. Lihat: Arum Sutrisni Putri, "Kedaulatan Indonesia sebelum dan sesudah Amandemen UUD 1945", www.kompas.com, diakses 03 Mei 2020.

Kewenangan yang dimiliki MPR pasca perubahan UUD 1945 secara konstitusional ditimbulkan dari kedudukan MPR sebagai lembaga tinggi negara, namun secara implisit kewenangan-kewenangan tersebut mengarah pada kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara terutama berkaitan dengan pola hubungan MPR dengan Presiden (eksekutif). Kewenangan MPR pasca amandemen UUD 1945 yang berhubungan dengan eksekutif, meliputi: a) pelantikan Presiden dan Wakil Presiden, b) pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya, dan c) pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan.

Sebagai lembaga tinggi negara maka MPR juga melakukan tugas melantik Presiden dan Wakil Presiden sesuai Pasal 3 ayat (2) UUD 1945 pasca perubahan. Hubungan MPR terhadap Presiden hanya sebatas wewenang untuk melantik Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat (*direct popular vote*).⁶³ Hal ini mengindikasikan bahwa MPR masih saja dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, sehingga diberikan amanat untuk melantik⁶⁴ Presiden dan Wakil Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif dalam sistem pemerintahan Presidensial.

⁶³ Zainal Abidin Pakpahan, "Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia suatu Tinjauan Yuridis Konstitusional" ...: 92.

⁶⁴ Di dalam sistem pemerintahan Presidensial, Presiden menduduki posisi sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Namun demikian, pelantikannya dilaksanakan di dalam sidang MPR. Artinya, MPR dianggap sebagai perwakilan seluruh rakyat Indonesia yang merupakan penjelmaan dari kehendak rakyat sehingga diberikan amanat untuk MPR melaksanakan sumpah janji jabatan (pelantikan). Sebab sejatinya, makna sumpah janji jabatan Presiden adalah menunjukkan bahwa sebagai pemegang otoritas yang kuat dalam sistem Presidensial, Presiden tetap harus tunduk kepada ketentuan hukum. Lihat: Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru* ...: 83.

Pelantikan (pengucapan sumpah janji jabatan) ini berarti bahwa Presiden dan Wakil Presiden sudah siap memenuhi kewajibannya dalam pemerintahan sebagai pelaksana undang-undang. Apabila Presiden dan Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum atau bertentangan dengan sumpah janji jabatan maka MPR juga berhak memberikan sanksi berupa pemberhentian Presiden dari masa jabatannya sebagaimana ketentuan Pasal 7A yang diatur lebih lanjut prosedurnya dalam Pasal 7B UUD 1945 yang dikenal dalam Hukum Tata Negara dengan istilah *impeachment*. Mekanisme *impeachment* ini merupakan upaya MPR dalam melaksanakan fungsinya sebagai lembaga yang mengawasi eksekutif. Hal yang fundamental juga berkenaan dengan keputusan MPR yang mutlak terhadap pemberhentian Presiden. Meskipun Presiden dan Wakil Presiden terbukti melakukan tindakan sebagaimana Pasal 7A UUD 1945, namun keputusan final tetap berada di tangan MPR. Inilah indikasi bahwa kekuasaan yang dimiliki MPR masih sangat tinggi.

Selain dua hal tersebut, perubahan kedudukan MPR juga berdampak kepada sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang kini dilakukan secara langsung oleh rakyat.⁶⁵ Meskipun dipilih secara langsung oleh rakyat, MPR masih mempunyai kekuasaan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam kekosongan masa jabatan. Ketentuan tersebut tertuang dalam Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 pasca perubahan. Dari mekanisme semacam itu menegaskan bahwa memang

⁶⁵ “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”. Lihat: Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 Pasca Perubahan.

terdapat distribusi kekuasaan dari MPR kepada eksekutif. Maka kedudukan MPR tidak bisa disejajarkan dengan lembaga tinggi negara lainnya.

Menurut Silalahi filosofi dari *the founding fathers* ketika merumuskan keberadaan MPR didasarkan pada kekhasan Indonesia. Soepomo dalam pidatonya di depan Sidang BPUPKI tanggal 31 Mei 1945 mengemukakan bahwa bangunan negara Indonesia harus mengacu pada struktur sosial masyarakat Indonesia asli, dimana salah satu cirinya adalah tradisi bermusyawarah.⁶⁶ Dengan demikian maka negara harus bisa mengakomodir semua golongan dan individu, serta harus mengintegrasikan dirinya dengan seluruh lapisan masyarakat.

Lebih lanjut Soepomo mengutarakan idenya terhadap dasar dari penyelenggaraan pemerintahan Indonesia merdeka dengan prinsip musyawarah yang diistilahkan sebagai *Badan Permusyawaratan* yang disempurnakan menjadi *Majelis Permusyawaratan Rakyat*. Soepomo beranggapan bahwa majelis ini merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, yang mana anggotanya terdiri atas seluruh wakil rakyat yaitu seluruh wakil daerah dan seluruh wakil golongan. Hal tersebut dituangkan dalam rumusan,

⁶⁶ Gagasan Soepomo mengenai konsep MPR ini mengindikasikan bahwa struktur MPR harus mempertimbangkan ciri masyarakat Indonesia asli yang mengedepankan tradisi musyawarah. Artinya bahwa MPR sejatinya tidak dibangun dengan mengikuti model demokrasi modern yang mengedepankan kekuasaan mayoritas (*the rule of majority*) yang dapat mengesampingkan aspirasi kelompok minoritas, melainkan menggunakan prinsip musyawarah untuk mencapai mufakat. Dalam konsep ini, pemimpin dan yang dipimpin harus mencerminkan hubungan persatuan yang harmonis. Sebab, hakikatnya pembentukan MPR dimaksudkan untuk memperjuangkan kepentingan rakyat di atas kepentingan individu, kelompok maupun golongan tertentu. Lihat: Firman Manan, "Relasi Eksekutif-Legislatif dalam Presidensialisme Multipartai di Indonesia, *Jurnal Wacana Politik*, Vol. II, no 2 (Oktober 2017), hlm. 108.

“Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”⁶⁷

Konsepsi mengenai Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dalam Sidang PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 yang berbarengan dengan dengan pengesahan UUD 1945 . Di mana nantinya digunakan sebagai hukum dasar dalam tata penyelenggaraan pemerintahan Indonesia.⁶⁸

Salah satu materi yang termuat dalam naskah asli UUD 1945 ialah mengenai kedudukan dan kekuasaan lembaga-lembaga atau organ-organ negara, yang terdiri dari: MPR, DPR, Presiden, MA, BPK, dan DPA.⁶⁹ Secara filosofis, dari keenam lembaga yang disebutkan dalam UUD 1945, hanya MPR yang bersifat khas Indonesia. Sedangkan lembaga negara lainnya merupakan lembaga yang pembentukannya mengadopsi dari pemerintahan era Hindia Belanda.

Filosofi pembentukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara senada dengan yang diutarakan E. Utrecht dalam buku “Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia”. Disebutkan bahwa penerapan paham *trias politica* yang dicetuskan oleh Montesquieu dengan prinsip

⁶⁷ Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum Perubahan.

⁶⁸ Marshaal NG, “Pembentukan Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat Tersendiri (Suatu Wacana), *Focus Group Discussion: MPR RI-Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara*, Palembang, Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara, 25 Oktober 2017.

⁶⁹ Kelembagaan MPR dikatakan sebagai khas Indonesia karena sebelumnya tidak ada contoh sebelumnya, kecuali di lingkungan yang menerapkan sistem komunis dengan sistem partai tunggal. Hal tersebut seperti yang dianut oleh Uni Soviet dan RRC yang menyalurkan kedaulatan rakyatnya melalui Majelis Rakyat yang tertinggi (*Supreme People’s Council*). Lihat: Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 19-20.

pemisahan mutlak akan mengakibatkan adanya badan negara yang tidak ditempatkan di bawah pengawasan badan kenegaraan lainnya.⁷⁰ Paham *trias politica* ini juga diterapkan oleh Indonesia sejak awal kemerdekaan.⁷¹ Sebuah lembaga yang tidak berada di bawah pengawasan lembaga lain merupakan istilah untuk menyebut lembaga tertinggi negara, yang dalam hal ini ditunjukkan kepada lembaga MPR. Meskipun dalam praktiknya, pemisahan kekuasaan mutlak tidak dapat dilaksanakan. Maka dari itu, pada awal kemerdekaan penerapan *trias politica* disesuaikan dengan prinsip pembagian kekuasaan.

I. Dewa Gede Atmadja dalam bukunya *Hukum Konstitusi*⁷² menuturkan bahwa ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan menyebutkan bahwa MPR terdiri dari anggota DPR, ditambah dengan utusan daerah dan utusan golongan. Penjelasan atas pasal tersebut dimaksudkan supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah mempunyai wakil dalam Majelis sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat.⁷³

Pasca amandemen UUD 1945, MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara pemegang sepenuhnya kedaulatan rakyat. H. M. Thalha dalam bukunya "Dinamika Ketatanegaraan Indonesia" menyebut bahwa

⁷⁰ Wery Gusmansyah, "Trias Politica dalam Perspektif Fikih Siyasah" ...: 125.

⁷¹ Muhammad Rezky Utama, "Pengaplikasian Trias Politika di Indonesia", www.anotasi.com, diakses 03 Mei 2020.

⁷² Putu Ayu Anastasia Wierdarini, "Tinjauan Yuridis terhadap Pengembalian Kewenangan Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat Melalui Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945" ...: 148.

⁷³ "Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". Lihat: Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Naskah Asli.

sekalipun kedudukannya bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara, namun pemberdayaan institusi dalam sistem ketatanegaraan dipandang penting mengingat hasil Sidang Umum MPR tahun 1999 mengambil keputusan bahwa setiap tahun akan diselenggarakan Sidang Tahunan MPR.⁷⁴

Penguatan peran MPR sebagai lembaga negara yang memiliki posisi krusial dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sangat penting untuk dilakukan dengan dasar pemikiran bahwa:

- a. MPR tetap mempunyai kewenangan-kewenangan yang fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Meskipun secara konstitusioanal MPR menempati posisi sebagai lembaga tinggi negara,⁷⁵ namun pandangan bahwa MPR bukan merupakan lembaga tertinggi negara pasca amandemen UUD 1945 adalah suatu pandangan yang kurang tepat. Jika ditelaah dari kewenangan-kewenangan yang dimiliki, MPR tetap mendapat kewenangan

⁷⁴ Melalui Sidang Tahunan ini, MPR mengalami peningkatan dengan dihidupkannya kembali tradisi Sidang Tahunan MPR, meski MPR hanya mendengarkan laporan-laporang tahunan yang diberikan oleh Lembaga-lembaga Tinggi Negara. Kendati demikian, MPR mempunyai peran untuk membahas sebagai dasar untuk melakukan perbaikan dan peningkatan kinerja lembaga tinggi negara dalam kurun waktu satu tahun kedepan. Terhadap laporan tahunan lembaga tinggi negara, MPR memberikan rekomendasi sebagaimana tertuang dalam konsideran “menimbang” huruf c Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2000. Mekanisme semacam ini merupakan bentuk kontrol dalam tingkat kelembagaan, serta Presiden bersama lembaga tinggi negara memberikan tanggapan dan penjelasan atas program tahunan yang telah dijalankan. Lihat: Putu Ayu Anastasia Wierdarini, “Tinjauan Yuridis terhadap Pengembalian Kewenangan Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat Melalui Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945” ...: 152.

⁷⁵ “MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.”. Lihat: Pasal 3 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3).

istimewa yang tidak dimiliki oleh lembaga negara lainnya.⁷⁶ Salah satu keistimewaan MPR ialah terkait dengan susunan anggotanya di mana lembaga MPR berisikan wakil-wakil rakyat⁷⁷ sehingga menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi di Indonesia.

- b. Konsekuensi rumusan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan wakil rakyat sebagai anggota majelis, maka hanya MPR yang diberikan mandat untuk mengubah dan menetapkan UUD 1945. Sebab MPR dianggap sebagai representasi rakyat secara utuh sekaligus merepresentasikan daerah sebagai suatu bagian dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Oleh karena UUD 1945 merupakan Hukum Dasar sekaligus landasan konstitusional dalam ketatanegaraan Indonesia, maka hal ini mengindikasikan bahwa MPR diposisikan sebagai lembaga tertinggi. Hal ini sejalan dengan asas hukum *Lex superiori derogat lex inferiori*,⁷⁸ di mana hukum yang lebih tinggi sudah selayaknya dibuat oleh lembaga yang memiliki kedudukan lebih tinggi pula.
- c. Adanya perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang krusial terkait kedaulatan rakyat, yang sebelumnya dilakukan oleh MPR

⁷⁶ Indra Akuntano, "Ini Keistimewaan Ketua MPR", <https://nasional.kompas.com..> diakses 03 Mei 2020.

⁷⁷ "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". Lihat: Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 Pasca Perubahan.

⁷⁸ Asas hukum ini berarti bahwa peraturan perundang-undangan bertingkat lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah. Hal tersebut juga berarti hukum yang dibuat oleh kekuasaan yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula. Lihat: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangn", www.ditjenpp.kemenkumham.go.id.. diakses 03 Mei 2020.

sepenuhnya hingga berubah menjadi kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh UUD 1945.⁷⁹ Perubahan tersebut tidak serta merta juga menurunkan kedudukan MPR menjadi sejajar dengan lembaga negara lainnya. Indonesia menganut sistem *distribution of power* di mana seolah kekuasaan yang dimiliki lembaga lain diturunkan oleh kekuasaan MPR.⁸⁰ Dengan kata lain, terdapat distribusi kekuasaan MPR kepada lembaga negara lain.

3. Ketidakjelasan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang mengarah kepada bias sistem badan perwakilan yang dianut Indonesia

Terkait dengan konsep badan perwakilan yang dianut oleh Indonesia, menurut Edy Permana sebagaimana dikutip dari www.tempointeraktif.com yang ditulis oleh Jacob Tobing dengan judul *Ada yang Memang Menolak Demokrasi* mengungkapkan hasil wawancara Wahyu Dhiyatmika dengan Ketua PAH I⁸¹ MPR. Ketua PAH I MPR menguraikan:

“Ada juga yang mengatakan ini mengubah sistem ketatanegaraan. Keberadaan Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak pernah menyatakan sistem apa yang harus digunakan, apakah harus monokameral atau bikameral. Tidak ada. Satu hal yang jelas, di dunia ini tidak ada, negara yang demikian luas dan majemuk, yang

⁷⁹ Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan berbunyi, “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” telah diubah dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 setelah perubahan yang berbunyi, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Lihat: Sekretaris Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasarakatan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ...*: 65.

⁸⁰ Putu Ayu Anastasia Wierdarini, “Tinjauan Yuridis terhadap Pengembalian Kewenangan Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat Melalui Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945” ...: 153-154.

⁸¹ Panitia Ad Hoc I bertugas membahas materi pokok Haluan Negara yang dibentuk pada Sidang Paripurna dalam Sidang Tahunan MPR. Lihat: Tempo.co, “Pembentukan Panitia Ad Hoc Disahkan di Sidang Paripurna MPR”, <https://nasional.tempo.co>, diakses 28 April 2020.

tidak menggunakan sistem bikameral. Mulai Perancis, negara kesatuan yang menggunakan sistem bikameral, Inggris, Philipina, Thailand. Sebut raja semua. Selalu ada *chamber* (dewan, red.) untuk negara yang masyarakat majemuk. Memang ada perkecualian, misalnya Cina, mereka menggunakan sistem monokameral. Tetapi Cina adalah negara otoriter.”⁸²

Dari hasil wawancara tersebut, dapat dipahami bahwa sejatinya sistem perwakilan yang dianut Indonesia merupakan sistem khas Indonesia. Maka MPR merupakan lembaga perwakilan yang dibentuk berdasarkan karakter jiwa bangsa Indonesia. Di mana MPR dibentuk berdasarkan prinsip musyawarah yang bersumber dari nilai-nilai mufakat dan demokrasi.

Pasca Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001 yang merubah kedudukan MPR dibarengi dengan munculnya persoalan baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Keberadaan MPR berdasarkan hasil Perubahan UUD 1945 mempunyai posisi yang tidak jelas (*grey area/abu-abu*). Pemikiran tersebut didasarkan pada alasan bahwa:⁸³ *Pertama*, ketidakjelasan sistem badan perwakilan yang dianut oleh Indonesia. *Kedua*, menyangkut keberadaannya sebagai lembaga negara yang berdiri sendiri.

Menurut Jimly Asshiddiqie setelah Perubahan Keempat UUD 1945 yang mereposisi susunan kelembagaan MPR, meskipun kedudukan

⁸² Selain itu, jika diperhatikan tentang peran yang diberikan oleh ketentuan perundang-undangan kepada DPD (salah satu badan perwakilan bersama DPR) yang tidak seimbang dengan DPR, maka akan memosisikan DPR sebagai satu-satunya lembaga legislatif yang mempunyai kekuasaan paling dominan karena posisi DPD hanya sebagai badan komplementer dari DPR. Sekalipun sama-sama dibentuk melalui pemilu, tetapi kekuasaan, fungsi, hak dan kewajiban di antara kedua lembaga ini berbeda. Lihat: Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 147.

⁸³ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 25-56.

sebagai lembaga tertinggi negara telah mengalami perubahan yang sangat mendasar, tetapi keberadaannya tetap ada. Sehingga sistem perwakilan yang dianut Indonesia tidak bisa disebut sebagai sistem *unicameral* atau *bicameral*, melainkan sistem tiga kamar (*tricameral*). Pendapat Jimly Asshiddiqie ini didasarkan pada pemikiran:⁸⁴

- a. Susunan anggota MPR berubah secara struktural dengan dihapuskannya utusan golongan yang mencerminkan prinsip perwakilan fungsional (*function representation*).⁸⁵ Anggota MPR hanya terdiri atas anggota DPR yang mencerminkan perwakilan politik (*political representation*) dan anggota DPD yang mencerminkan prinsip perwakilan daerah (*regional representation*).
- b. Tidak lagi dianut prinsip supremasi MPR yang menempatkan MPR pada kewenangan tertinggi dan tanpa kontrol. Sebelum amandemen UUD 1945, MPR memiliki empat kewenangan yaitu: a) menetapkan UUD 1945, b) menetapkan GBHN, c) memilih Presiden dan Wakil Presiden, dan d) meminta dan menilai pertanggungjawaban Presiden. Sementara MPR pasca Perubahan mempunyai kewenangan yaitu: a) menetapkan dan/atau mengubah UUD 1945, b) melantik Presiden dan Wakil Presiden, c) memberhentikan

⁸⁴ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 67.

⁸⁵ Perubahan mengenai susunan keanggotaan MPR dimaksudkan untuk mengoptimalkan pelaksanaan kedaulatan rakyat yang seluruh anggota MPR dipilih oleh rakyat secara langsung. Sehingga berdampak pada peningkatan legitimasi MPR. Ketentuan tersebut sesuai dengan prinsip demokrasi perwakilan, yaitu “perwakilan atas dasar pemilihan” (*representation by election*). Lihat: Sekretaris Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasaryakatan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ...*: 73.

Presiden dan/atau Wakil Presiden; d) menetapkan Presiden dan/atau Wakil Presiden pengganti sampai terpilihnya Presiden dan/atau Wakil Presiden saat terjadi kekosongan jabatan.

- c. Diadopsinya prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) secara tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif dalam perubahan Pasal 5 ayat (1) juncto Pasal 20 ayat (1)⁸⁶ dalam perubahan pertama UUD 1945 yang dipertegas lagi dengan tambahan Pasal 20 ayat (5) Perubahan Kedua UUD 1945. Dengan perubahan ini UUD 1945 tidak lagi menganut sistem MPR berdasarkan prinsip supremasi parlemen dan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) oleh lembaga tertinggi MPR ke lembaga-lembaga negara di bawahnya.

Dengan demikian, MPR baru dikatakan ada (*actual existence*) pada saat kewenangan atau *functie* nya sedang dilaksanakan. Supremasi parlemen yang memegang fungsi legislasi berada ditangan DPR dan DPD bukan ditangan MPR lagi.⁸⁷ Merujuk pada paham *trias politica* maka MPR dalam ketatanegaraan Indonesia mempunyai kedudukan sebagai lembaga tinggi negara dalam ranah legislatif. Namun faktanya, dalam tugas dan fungsi legislasi MPR tidak mengeluarkan produk hukum

⁸⁶ Pasal 5 ayat (1) menyatakan bahwa “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Sedangkan Pasal 20 ayat (1) berbunyi, “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Rumusan tersebut dimaksudkan untuk meneguhkan kedudukan dan peranan DPR sebagai lembaga legislatif dan Presiden sebagai lembaga eksekutif. Klausul ini menitikberatkan pada kekuasaan legislasi nasional yang semula berada di tangan Presiden, beralih ke tangan DPR. Lihat: Sekretaris Jenderal MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ...*: 79.

⁸⁷ Akhmad Matjuki, “Kedudukan TAP MPR dalam Tata Urut Peraturan Perundang-undangan di Era Reformasi” ...: 153.

dan tidak ikut andil dalam proses pembuatan Undang-Undang. Meskipun MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD, namun MPR baru ada setelah anggota DPR dan DPD bergabung. Sehingga menurut Jimly Asshiddiqie MPR merupakan lembaga tersendiri yang tugas dan wewenangnya berbeda dengan anggota DPR dan DPD. Artinya ketiga lembaga perwakilan tersebut merupakan lembaga yang berbeda satu sama lain dengan tugas, fungsi dan wewenangnya masing-masing.

Sejalan dengan Jimly, I Dewa Gede Atmadja menuturkan bahwa apabila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, di mana struktur keanggotaan MPR adalah seluruh anggota DPR dan seluruh anggota DPD, maka kedudukan MPR sebagai badan perwakilan yang dianut oleh UUD 1945 pasca amandemen bukan sistem bikameral akan tetapi sistem trikameral,⁸⁸ yakni ada tiga badan perwakilan: MPR, DPR dan DPD.

Sekalipun demikian, perubahan struktural keanggotaan MPR pasca amandemen keempat UUD 1945 dimaksudkan sebagai mekanisme penguatan sistem perwakilan dua kamar selain sebagai upaya menutup peluang penyalahgunaan wewenang dari kehendak UUD 1945 tentunya.⁸⁹ Penguatan sistem perwakilan ini salah satunya diwujudkan dengan menjadikan MPR sebagai *join session* antara DPR dan DPD,

⁸⁸ Putu Ayu Anastasia Wierdarini, "Tinjauan Yuridis terhadap Pengembalian Kewenangan Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat Melalui Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945": 151.

⁸⁹ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*: 74.

yang apabila dikaitkan dengan kewenangan MPR pada Pasal 3 UUD 1945, maka:

- a. Wewenang mengubah dan menetapkan UUD 1945, tampaknya berkenaan dengan mengubah dan menetapkan teks UUD 1945 (*textual amendment and renew*). Padahal bisa terjadi perubahan UUD 1945, tidak menyangkut perubahan teks, tetapi hanya perubahan isi UUD 1945.
- b. Wewenang melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden di mana fungsi MPR lebih bersifat seremonial. Terlebih fungsi ini berlangsung satu kali dalam masa jabatan MPR, yaitu lima tahun sekali.
- c. Wewenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden ditentukan sangat restriktif (ketat) sebagaimana ketentuan pasal 7A yang diatur prosedurnya dalam rumusan Pasal 7B UUD 1945. Prosedur yang ketat ini menjadikan fungsi MPR belum tentu dapat dijalankan dalam kurun waktu masa jabatan MPR, dan bahkan juga oleh MPR berikutnya.⁹⁰

Mendukung gagasan tersebut apabila dilihat dari latar belakang anggota MPR yang merupakan gabungan dari anggota DPR dan anggota

⁹⁰ *Impeachment* Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam ketentuan Pasal 3 ayat (3) UUD 1945. Mekanisme ini melibatkan MK berkaitan kewajiban MK untuk memeriksa, mengadili dan memutus dugaan DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum sebagaimana ketentuan Pasal 7A yang sejalan dengan Pasal 24C ayat (2) UUD 1945. Namun melihat prosedurnya yang ketat sebagaimana Pasal 7B UUD 1945, maka mekanisme ini tidak bisa dengan mudah untuk dilakukan. Lihat: Putu Ayu Anastasia Wierdarini, "Tinjauan Yuridis terhadap Pengembalian Kewenangan Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat Melalui Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945": 151-152.

DPD, maka eksistensi MPR sebagai kelembagaan yang rutin memang dirasa tidak efektif.⁹¹ Sebab anggota DPR maupun anggota DPD memiliki kewenangan yang rutin setiap hari berkenaan dengan tugas dan kewenangannya.

Sistem bikameral ini diterapkan di dalam konstitusi Amerika Serikat sebagai negara rujukan demokrasi di dunia. Badan legislatifnya disebut dengan *Congress* dan terdiri dari dua kamar yaitu *Senat* dan *House of Representative*. Senat merupakan perwakilan dari setiap negara bagian yang diwakili secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan negara bagian (*State Legislature*) masing-masing dua orang sebagaimana disebutkan dalam *Article I section 3 The Constitution of The United States of America*. Senat dalam hal-hal tertentu dapat dikatakan sebagai benteng terakhir dari konstitusi. Sebab dikutip dari Tabrani Rab dalam bukunya *Bicameral MPR Penyelamat Disintegrasi Bangsa*⁹² menyatakan bahwa baik upaya *impeachment* terhadap Presiden maupun masalah pertahanan (FBI) dan masalah ekonomi negara seperti Bank Sentral berada di bawah komisi senat (*Federal Reserve*).

Sekalipun Amerika Serikat menganut sistem pemerintahan Presidensial dan bukan Parlementer, namun kongres diberikan kekuasaan dan dominasi yang lebih besar daripada Presiden dalam menentukan kebijakan publik sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Konstitusi Amerika

⁹¹ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 150.

⁹² Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 101.

Serikat.⁹³ Dari kewenangan kongres⁹⁴ ini dapat dipahami bahwa sekalipun menganut sistem Presidensial, namun kewenangan penetapan kebijakan yang berada di tangan Kongres bukanlah suatu hal yang mustahil untuk diwujudkan. Bahkan Amerika sebagai negara rujukan demokrasi di dunia menerapkan kekuasaan pembentuk kebijakan publik yang melebihi kekuasaan dan dominasi Presiden.

Reposisi kedudukan MPR pasca amandemen UUD 1945 mengakibatkan keberadaan MPR menjadi *tawar dan mandul*, termasuk produk hukum yang dihasilkan seperti Ketetapan MPR.⁹⁵ Sesuai dengan

⁹³ Di dalam konstitusi Amerika Serikat diatur dalam *Article I, section 1* bahwa “*All legislative Powers here in granted shall be vested in Congress of the United State, which shall consist of senat and house representatives*” yang berarti semua kekuasaan legislatif yang ditetapkan di sini akan diberikan kepada sebuah Kongres Amerika Serikat, yang terdiri dari sebuah Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat. Lihat: Saiful Anam dan *Partners*, “Konstitusi Amerika Serikat (Bahasa Indonesia), www.saplawa.top”, diakses 04 Mei 2020.

⁹⁴ I Made dan Paskew Wiantha menjelaskan rincian dari kekuasaan kongres, yaitu: 1) Mengesahkan rancangan undang-undang; 2) Menetapkan besar pemungutan pajak dan cukai; 3) Memberi pinjaman uang sebagai bantuan pinjaman luar negeri; 4) Mengatur perdagangan dengan luar negeri dan antara beberapa negara bagian dan dengan suku Indian; 5) Menetapkan peraturan tentang naturalisasi; 6) Mengatur pencetakan uang; 7) Menghukum pemalsuan atas jaminan uang dari negara; 8) Mendirikan kantor pos beserta jaringannya; 9) Meningkatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan kesenian; 10) Mendirikan pengadilan-pengadilan di bawah Mahkamah Agung; 11) Menentukan dan menghukum pembajak dan kejahatan-kejahatan yang dilakukan di laut bebas, dan pelanggaran terhadap hukum bangsa-bangsa; 12) Menyatakan perang, mengeluarkan Surat sita jaminan dan pembalasan, serta membuat peraturan penangkapan di darat dan di laut; 13) Membangun dan membantu angkatan perang, mengatur wilayah militer, dan menetapkan semua hukum yang dibutuhkan dalam rangka melaksanakan segala kekuasaannya yang telah dilimpahkan oleh konstitusi. Lihat: Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 103.

⁹⁵ Bahkan Titik Triwulan Tutik dalam karyanya “*Analisis Kedudukan dan Status Hukum Ketetapan MPR RI Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*” menyatakan bahwa melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan produk hukum MPR yang berupa Ketetapan MPR (Tap MPR) telah dicabut dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini semakin memarginalkan kedudukan dan status hukum dari Ketetapan MPR, padahal berdasarkan Tap MPR No. 1/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum, Tap MPRS dan Tap MPR tahun 1960-2002 masih menyatakan keberlakuan bagi beberapa Tap MPR/MPRS karena masih dianggap relevan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Lihat: Putu Ayu Anastasia Wierdarini, “*Tinjauan Yuridis terhadap Pengembalian Kewenangan Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat Melalui Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*” ...: 148.

ketentuan Pasal 2 Tap MPR Nomor III/MPR/2000⁹⁶ mengatakan, tata urutan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya. Mengingat MPR selama ini telah banyak mengeluarkan produknya yang mengatur masalah ketatanegaraan dalam bentuk Ketetapan-ketetapan. Menurut hierarki ketentuan perundang-undangan, hasil produk MPR menempati urutan kedua setelah UUD 1945. Kenyataan ini melahirkan permasalahan tentang keberadaan ketetapan-ketetapan itu setelah lembaga MPR bukan lagi sebagai Lembaga Tertinggi negara, bahkan bila nanti dihilangkan.⁹⁷

Berbeda dengan problematika reposisi kedudukan MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang secara fundamental berdampak kepada sistem politik Indonesia, dalam Islam dikenal juga badan perwakilan yang posisinya sama dengan MPR sebelum amandemen. Secara filosofis, badan perwakilan dalam sistem pemerintahan Islam yang termanifestasikan dalam lembaga *ahlul ḥalli wal aqdi* dan badan perwakilan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mempunyai prinsip yang sama. Prinsip itu adalah prinsip musyawarah yang didasarkan pada nilai-nilai mufakat dan demokrasi. Hal tersebut bisa dilihat dari sejarah pembentukan kedua lembaga tersebut. Selain itu, persamaan kedua lembaga tersebut terletak pada cita-cita pembentukannya. Baik *ahlul ḥalli wal aqdi* maupun MPR sama-sama

⁹⁶ Tap MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-Undangan adalah: 1) Undang-Undang Dasar, 2) Ketetapan MPR, 3) UU, 4) Perpu, 5) PP, 6) Kepres, dan 7) Perda. Lihat: Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 143.

⁹⁷ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 143.

menjadi penampung aspirasi rakyat dan pemegang tertinggi dari kedaulatan rakyat. Ini artinya, kedua lembaga tersebut mempunyai kekuasaan penuh terhadap suara dan aspirasi dari rakyat.

Pada sistem pemerintahan Islam, *ahlul ḥalli wal aqdi* memegang peranan yang penting sebagai otoritas yang memiliki kekuasaan tertinggi.⁹⁸ Posisinya sebagai lembaga yang mempunyai kekuasaan tertinggi dalam negara tidak serta merta menjadikan *ahlul ḥalli wal aqdi* sebagai lembaga yang otoriter. Sejatinya, di dalam Islam pun mengenal adanya teori *trias politica*⁹⁹ yang dikenal dicetuskan oleh Montesquieu. Konsep *trias politica* ini tidak bertentangan dengan Fikih Siyasah,¹⁰⁰ di mana implementasinya dapat dilihat pada masa Khulafaur rasyidin. Pada masa Khalifah Umar bin Khaththab bahkan dibentuk suatu undang-undang untuk mengatur perihal pembagian kekuasaan dalam pemerintahan Islam.

⁹⁸ Sebagai wakil rakyat, *ahlul ḥalli wal aqdi* merupakan representasi dari seluruh kehendak rakyat dalam pemerintahan. Dengan demikian, maka *ahlul ḥalli wal aqdi* ini tidak sama kedudukannya dengan khalifah dan lembaga negara yang lain. Namun berada sebagai pemberi nasihat dan tempat berkonsultasi terkait urusan-urusan pemerintahan berupa pembuatan kebijakan maupun terkait dengan urusan kepentingan umat. Lihat: Siti Nurkhadijah dan Zul Anwar Ajim Harahap, “Kedudukan DPR RI dalam Sistem Tata Negara Perspektif Siyasah”, *Tazkir: Jurnal Penelitian Ilmu-ilmu Sosial dan Keislaman*, Vol. III, no 2 (Desember 2017), hlm. 231.

⁹⁹ Dikutip dari buku “*Ensiklopedi Tematis Dunia Islam*” karangan Ahmad Sukardja, bahwa Abdul Wahab Khallaf membagi kekuasaan dalam negara Islam menjadi tiga bagian, yaitu:

1. Lembaga legislatif (*sultah tasyri'iyah*), lembaga ini adalah lembaga negara yang menjalankan kekuasaan untuk membuat undang-undang. Kekuasaan diamanatkan kepada Majelis Syura.
2. Lembaga eksekutif (*sultah tanfi'ziyyah*), lembaga ini adalah lembaga negara yang berfungsi menjalankan undang-undang. Kekuasaan ini dipegang oleh khalifah.
3. Lembaga yudikatif (*sultah Qada'iyah*), lembaga ini adalah lembaga negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman. Kekuasaan ini diberikan kepada *Qaḍi* atau hakim. Lihat: Wery Gusmansyah, “*Trias Politica* dalam Perspektif Fikih Siyasah” ...: 125-126.

¹⁰⁰ Prof. Ahmad Sukardja mengungkapkan dalam *Ensiklopedi Tematis Dunia Islam* bahwa Fikih Siyasah dalam istilah modern disebut dengan ilmu tata negara yang berdasarkan ajaran Islam. Artinya, ajaran *trias politica* yang dikenal dicetuskan oleh bangsa Barat (Montesquieu) tidak bertentangan dengan ajaran-ajaran yang terkandung dalam Islam. Lihat: Nidia Zuraya, “Fikih Siyasah, Apa Sih?”, www.republika.co.id, diakses 01 Mei 2020.

Sebagai penjelmaan seluruh rakyat, susunan keanggotaan *ahlul ḥalli wal aqdi* dan MPR juga berasal dari berbagai kalangan. Sebab, kedua lembaga ini mewakili masyarakat yang majemuk. Menurut an-Nawawi, *ahlul ḥalli wal aqdi* terdiri dari para ulama, pemimpin, pemuka rakyat yang mudah dikumpulkan untuk memimpin dan mewakili kepentingan umat. Berbeda dari an-Nawawi, Rasyid Ridha¹⁰¹ menyebutkan bahwa Muhammad Abduh justru menyamakan *ahlul ḥalli wal aqdi* dengan *ulil amri* yang dimaknai sebagai kumpulan orang dari berbagai profesi dan keahlian yang ada dalam masyarakat.

Tidak jauh berbeda dengan *ahlul ḥalli wal aqdi*, dilihat dari segi kedudukan dan keanggotaan, secara normatif kedudukan dan keanggotaan MPR sebelum amandemen sudah mencerminkan Indonesia yang plural dengan susunan keanggotaan yang diambil tidak hanya perwakilan politik melainkan dari perwakilan daerah dan golongan sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 Naskah asli.

Di Indonesia praktik penerapan peran dan fungsi *ahlul ḥalli wal aqdi* bahkan sudah dimulai pada era sebelum kemerdekaan. Dibentuknya Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang diketuai oleh Soekarno dibantu oleh Muhammad Hatta serta beranggotakan dua puluh satu orang yang berpengaruh dapat disetarakan dengan peran dan fungsi *ahlul ḥalli wal aqdi*. Sebab sebagaimana *ahlul ḥalli wal aqdi* dalam sistem pemerintahan Islam, PPKI juga menerapkan pola pemilihan pemimpin. Di mana PPKI

¹⁰¹ Muhammad Zulifan, "Politik Islam di Indonesia: Ideologi, Transformasi, dan Prospek dalam Proses Politik Terkini", *Jurnal politik Islam Indonesia: Indonesia Political Science Review*, Vol. I, no 2 (2016), hlm. 178.

inilah yang memilih dan menetapkan Soekarno sebagai Presiden Republik Indonesia Pertama melalui sidang pengangkatan dan penetapan yang dilaksanakan pada tanggal 18 Agustus 1945.¹⁰²

Iman Toto K. Raharjo dan Herdianto Wk dalam buku “Bungkarno: Wacana Konstitusi dan Demokrasi” menyatakan bahwa gagasan dan pandangan *ahlul ḥalli wal aqdi* sebagaimana yang dikemukakan oleh al-Mawardi sangat relevan dengan situasi pemilihan dan pengangkatan pemimpin yang terjadi di Indonesia pasca kemerdekaan. Di mana Presiden dipilih oleh MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat secara utuh, sekaligus sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgan des Willens der staatvolkes*).¹⁰³ Hal tersebut secara konstitusional tertuang dalam rumusan UUD 1945, “Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak”.¹⁰⁴

Nazriyah mengungkapkan bahwa menurut teori ilmu hukum tata negara Indonesia, MPR merupakan satu-satunya lembaga yang mempunyai supremasi, yang mengandung dua prinsip:

1. Sebagai badan yang memegang kekuasaan berdasarkan hukum untuk menetapkan segala sesuatu yang telah ditegaskan oleh UUD 1945 yang disebut dengan *legal power*.

¹⁰² : M. Hasan Ubaidillah, *Konstruksi Sistem Ahlul Ḥalli Wal ‘Aqdi Pada Pemilihan Rais ‘Aam Nahdatul Ulama dalam Kajian Fikih Siyasah*, Disertasi, Surabaya: UIN Sunan Ampel Surabaya, 2018, hlm. 9.

¹⁰³ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 74.

¹⁰⁴ Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 Naskah Asli.

2. *No rival authority*, artinya tidak ada suatu otoritas tandingan baik perseorangan maupun badan yang mempunyai kekuasaan untuk melanggar atau menyampingkan sesuatu yang telah diputuskan oleh MPR.¹⁰⁵

Dari uraian mengenai relevansi kedudukan MPR pasca amandemen UUD 1945 yang dilihat dari tiga problem, maka sejatinya penempatan MPR sebagai lembaga tinggi negara bisa dikatakan tidak relevan. Selain itu, secara filosofis, normatif dan sosiologis, maka keberadaan MPR sebagai lembaga perwakilan sebelum amandemen mempunyai kesamaan dengan lembaga perwakilan dalam sistem ketatanegaraan Islam. Melihat fenomena yang demikian, maka MPR perlu direkonstruksi dan direfungsionalisasi melalui perubahan UUD 1945.¹⁰⁶ Sebagai gerak kontekstualisasi Fikih Siyash di Indonesia, maka perlu diadakannya rekonstruksi *ahlul halli wal aqdi* dalam

IAIN PURWOKERTO

¹⁰⁵ Putu Ayu Anastasia Wierdarini, "Tinjauan Yuridis terhadap Pengembalian Kewenangan Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat Melalui Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945" ...: 148.

¹⁰⁶ Bagir Manan dalam bukunya "*Teori dan Politik Konstitusi*" menyatakan bahwa secara historis dasar pembentukan MPR dan DPR dikaitkan dengan Soviet Tertinggi di Uni Republik Soviet Sosialis (*Union of Soviet Socialist Republics*). Di negara tersebut Soviet tertinggi (sebagai parlemen) terdiri dari Soviet Uni (*Soviet of Union*) dan Soviet Kebangsaan (*Soviet of Nationalities*), namun dalam hal ini Soviet tertinggi menganut sistem perwakilan dua kamar (*bicameralism system*). Hal tersebut berbeda dengan konsep MPR dan DPR yang merupakan badan terpisah. Pendapat lain menyatakan bahwa MPR mengadopsi konsep Kongres Rakyat Nasional (*National People's Congress*) di RRC. Namun hal tersebut menjadi janggal ketika UUD RRC baru dibentuk empat tahun setelah Indonesia merdeka, yaitu tahun 1949. Kongres Rakyat Nasional merupakan badan legislatif dengan penerapan satu kamar (*unicameral*). Jika ditelisik lebih dalam memang Kongres Rakyat Nasional mempunyai kemiripan dengan MPR sebelum amandemen, di mana Kongres Rakyat Nasional juga mempunyai wewenang untuk mengubah UUD, mengawasi pelaksanaan UUD, menetapkan dan mengubah Undang-Undang, memilih Presiden dan Wakil Presiden, menyetujui Perdana Menteri yang dicalonkan Presiden. Maka di sini jelas bahwa kedua lembaga ini mempunyai kemiripan sebagai lembaga tertinggi negara. Lihat: Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI* ...: 22.

sistem ketatanegaraan Indonesia yang dalam hal ini merujuk kepada relevansi kedudukan MPR pasca amandemen UUD 1945.

D. Implikasi Rekonstruksi *Ahlul Halli Wal Aqdi* di Indonesia Berkaitan dengan Relevansi Kedudukan MPR Pasca Amandemen UUD 1945 terhadap Sistem Politik Ketatanegaraan Indonesia

Realita yang terjadi saat ini sebagai dampak diturunkannya kedudukan MPR yakni telah terjadi pola baru yang memposisikan DPR sebagai kekuasaan legislatif yang sangat kuat, terlebih secara konstitusional UUD 1945 memberikan senjata yang ampuh kepada DPR dengan kewenangan legislasi yang mutlak.¹⁰⁷ Hal tersebut dikarenakan tidak ada pihak yang dapat saling kontrol dengan lembaga tersebut, baik secara intern maupun secara ekstern. Dengan demikian, pada gilirannya nanti akan melahirkan *legislative heavy* dan diktator legislatif.¹⁰⁸

Oleh karenanya pengembalian posisi MPR menjadi lembaga tertinggi negara menjadi agenda yang patut diperhatikan supaya dapat melakukan kontrol terhadap kinerja lembaga negara lain. Bagir Manan berpandangan bahwa sebenarnya kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara bisa dipertahankan, sepanjang ditafsirkan: *Pertama*, sistem keanggotaan yang diperluas (anggota DPR ditambah dengan unsur utusan daerah dan utusan golongan). *Kedua*, wewenang yang hanya terbatas pada hal-hal mendasar

¹⁰⁷ Senjata yang dimiliki DPR terlihat dalam kewenangan legislasi pada ketentuan, “*Dalam hal rencana undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan*”. Lihat: Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 Pasca Perubahan.

¹⁰⁸ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 146.

yang ditetapkan oleh UUD 1945 (menetapkan UUD, menetapkan GBHN, memilih Presiden dan Wakil Presiden, mengubah UUD).¹⁰⁹

Rekonstruksi MPR merupakan bagian dari reformasi konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu yang menjadi agenda penting dalam reformasi konstitusi ialah berkaitan dengan pembentukan komisi konstitusi. Berhubungan dengan perdebatan konstitusi untuk membentuk Komisi konstitusi yang independen, maka akan menemui titik terang dengan memisahkan MPR dari cabang legislatif. Artinya, MPR nantinya akan menjadi lembaga tersendiri di luar kekuasaan legislatif. Yusuf Muhammad dari PKB¹¹⁰ setuju dengan mengusulkan Komisi Konstitusi dengan berargumen bahwa:

“Pembahasan-pembahasan amandemen ini dilakukan dengan setengah hari ... (dan) digerakkan oleh kepentingan-kepentingan jangka pendek. Oleh sebab itu, saya mengusulkan bahwa sebuah metode baru yang melibatkan partisipasi luas masyarakat harus kita gunakan ...”

Guna memastikan terjaringnya aspirasi rakyat secara luas maka muncul gagasan untuk membentuk komisi konstitusi yang independen seperti halnya negara-negara lain, yaitu: Thailand, Afrika Selatan, dan Filipina yang sudah berhasil menggalang dan menggiring partisipasi publik secara

¹⁰⁹ Dalam hal ini, penerapan wewenang MPR sebagai lembaga tertinggi negara pada masa Orde Lama lebih konsekuen meskipun terdapat penyalahgunaan wewenang MPR dengan adanya pengangkatan Presiden Soekarno sebagai Presiden seumur hidup. Paling tidak, Ketetapan-ketetapan MPRS (Orde Lama) hanya terbatas pada hal-hal yang disebutkan dalam UUD 1945. Berbeda halnya dengan masa Orde Baru yang atas dasar kekuasaan tidak terbatas, MPR menetapkan berbagai ketetapan di luar amanat UUD 1945 seperti Ketetapan tentang Pemilu. Hal serupa juga terjadi pada masa reformasi. Ketetapan-ketetapan MPR di luar wewenang yang ditentukan dalam UUD 1945 merupakan suatu tindakan melampaui wewenang, yang seharusnya batal demi hukum. Lihat: Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru ...*: 74-75.

¹¹⁰ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 “Antara Mitos dan Pembongkaran” ...*: 271.

efektif.¹¹¹ Jika melihat fenomena hukum yang ada, Majelis Nasional di Afrika Selatan agaknya diidentikan dengan MPR di Indonesia. Dengan konstruksi yang melibatkan partisipasi publik dalam susunan kelembagaan MPR yang terdiri dari representasi politik, representasi daerah, serta utusan golongan nantinya diharapkan dapat menggalang partisipasi publik juga secara efektif.¹¹²

Abdul Khaliq Ahmad, seorang pakar dari PKB¹¹³ menyatakan bahwa:

“Amandemen UUD 1945 harus menyerap sebanyak mungkin aspirasi rakyat. Hal ini menjadi penting mengingat UUD 1945 sebagai Konstitusi bangsa ini, merupakan cerminan kehendak dan perjuangan rakyat Indonesia.”

Senada dengan Abdul Khaliq Ahmad, Theo Sambuaga (Golkar) juga mengungkapkan:

“Kita harus memaksimalkan rapat-rapat dengar-pendapat dengan masyarakat. Rapat-rapat konsultasi provinsi juga harus dioptimalkan untuk mendengar apa kehendak rakyat. Kita tidak boleh membatasi rapat-rapat (kita) hanya pada masalah-masalah prosedural atau teknis. Setelah mendengar pendapat masyarakat, barulah proses pembuatan rancangan (amandemen) ini bisa dimulai.”

Melihat penjelasan di atas, rekonstruksi kedudukan MPR pasca amandemen UUD 1945 merupakan suatu keniscayaan. Kemungkinan-kemungkinan yang terjadi sejalan dengan gagasan rekonstruksi *ahlul ḥalli wal aqdi* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berkaitan dengan relevansi kedudukan MPR pasca amandemen UUD 1945 ialah:

¹¹¹ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 “Antara Mitos dan Pembongkaran”* ...: 316.

¹¹² Anonim, “Alasan Muhammadiyah Usul MPR Hidupkan Lagi Utusan Golongan”, <https://nasional.tempo.co.>, diakses 04 Mei 2020.

¹¹³ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 “Antara Mitos dan Pembongkaran”* ...: 223.

1. Prinsip *Check and Balances*

Trauma historis akan pemerintahan yang otoriter pada masa Orde Baru dengan penempatan MPR sebagai lembaga tertinggi negara masih saja membayangi kehidupan pemerintahan Indonesia. Praktik ketatanegaraan Indonesia pada masa Orde Lama dan Orde Baru menempatkan struktur keanggotaan MPRS diisi dengan cara diangkat oleh Presiden. MPRS hanya diberikan wewenang untuk menetapkan garis-garis besar kepada haluan negara. Artinya Presiden telah mengintervensi bahkan memberikan batasan terhadap wewenang MPRS. Berkenaan dengan ini Ismail Suni menyebutnya dengan istilah “wewenang yang terbatas”, sebab urusan-urusan intern Majelis hanya ditentukan oleh Presiden. Karena anggotanya dipilih oleh Presiden, maka pimpinan MPRS juga diangkat Presiden sendiri. Bahkan semasa Orde Lama, MPRS mempunyai kedudukan di bawah Presiden¹¹⁴ yang pimpinannya diangkat dan dijadikan sebagai menteri yang memegang departemen-departemen berdasarkan rumusan:

- 1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara
- 2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden
- 3) Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintahan¹¹⁵

Melihat eksistensi MPR pada praktik penyelenggaraan negara masa Orde Lama dan Orde Baru yang banyak bertentangan dengan prinsip-prinsip UUD 1945, membuat J. Soedjati Djwandono

¹¹⁴ Putu Ayu Anastasia Wierdarini, “Tinjauan Yuridis terhadap Pengembalian Kewenangan Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat Melalui Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945” ...: 154.

¹¹⁵ Pasal 17 UUD 1945 Naskah Asli.

berpandangan bahwa pembentukan MPR sebagai lembaga tertinggi merupakan salah satu cacat fundamental yang melekat pada UUD 1945.¹¹⁶ Meskipun dikatakan cacat fundamental, namun eksistensi MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan cita-cita luhur dari para pendiri bangsa. Walau tidak dapat dipungkiri bahwa dalam praktiknya, MPR masih mempunyai kelemahan-kelemahan.

Salah satu kelemahan yang terlihat berkenaan dengan proses pemilihan Presiden oleh MPR selama pemerintahan Soeharto yang menunjukkan adanya intervensi sehingga mengakibatkan MPR menjadi tidak independen dalam melaksanakan kewenangannya. Memang masa pemerintahan Soeharto dikenal dengan *executive heavy* di mana kekuasaan Presiden Soeharto lebih besar dibandingkan MPR. Hal tersebut berdampak pada terpilihnya Soeharto menjadi Presiden selama tujuh kali sidang MPR.¹¹⁷

Apabila ditelisik lebih jauh, sejatinya doktrin Presiden sebagai mandataris MPR tidak pernah terjadi dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia karena era Orde Lama dan Orde Baru sangat kental dengan nuansa *executive heavy*. Meskipun secara normatif konstitusional MPR menempati kedudukan sebagai lembaga tertinggi, namun dalam real politik ketatanegaraan Indonesia MPR hanya dijadikan stempel untuk melanggengkan kekuasaan. Sedangkan yang paling menentukan dan

¹¹⁶ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 "Antara Mitos dan Pembongkaran"* ...: 253.

¹¹⁷ Ah. Mujib Rohmat, "Kedudukan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Era Reformasi" ...: 187.

berkuasa lebih adalah Presidennya, yaitu Soekarno dan Soeharto. Secara konstitusional MPR bertugas memilih Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana terdapat dalam rumusan UUD 1945¹¹⁸. Namun berkenaan itu, pada dasarnya yang memilih MPR pun ialah Presiden. Jadi kelembagaan MPR yang selama ini menimbulkan trauma historis karena dianggap melakukan penyalahgunaan wewenang hingga menyebabkan rakyat Indonesia menganut sistem otoriter sebetulnya tidak ada. Bahkan MPR lah yang secara real diatur oleh Presiden termasuk dalam susunan kelembagaannya melalui kebijakan-kebijakan politiknya.

Oleh karena itu menurut praktis penulis, untuk menciptakan independensi terhadap kelembagaan MPR dapat ditempuh dengan mengatur struktural dan susunan kelembagaan MPR. Susunan keanggotaan MPR yang kini hanya bertumpu pada dua pilar, yaitu representasi politik dan representasi daerah dapat pula dimasukkan elemen masyarakat ke dalamnya. Hal tersebut dimaksudkan untuk menciptakan prinsip *check and balances* antar lembaga negara yang selama ini digang-gaugkan pada perubahan UUD 1945.

Sutjipto (FUG) dan Affandi (TNI-Polri) berpendapat bahwa MPR seharusnya tidak hanya berisi wakil-wakil dari partai-partai politik, melainkan juga dari kelompok-kelompok fungsional atau golongan-golongan yang tidak dipilih (*non-elected groups*). Gagasan tersebut hanya menguap dikarenakan baik FUG maupun TNI-Polri tidak

¹¹⁸ “Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak”. Lihat: Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 Naskah Asli.

mengajukan mekanisme yang komprehensif untuk menyeleksi anggota-anggota MPR di luar mekanisme pemilu.¹¹⁹ Sebab mekanisme yang dahulu digunakan adalah melalui pengangkatan langsung oleh Presiden yang dinilai membuka peluang transaksi politik.

Selain FUG dan TNI-Polri, dimasukkannya unsur kelompok fungsional juga disuarakan Ormas. Sebagaimana disuarakan pengurus NU tingkat pusat dengan KH Said Agiel Siradj sebagai pemimpin, dihidupkannya keberadaan utusan golongan melalui pemilihan di tingkat Ormas, adalah salah satu mekanisme yang dapat diambil. Konstruksi perwakilan ruang melalui DPD, dan partai politik melalui DPR, dianggap belum merepresentasikan keanekaragaman sosio *cultural* dan politik masyarakat. Adalah hal yang wajar apabila wakil rakyat dan wakil daerah yang dipilih oleh rakyat diberikan kewenangan untuk mendengar dan menilai laporan pertanggungjawaban kinerja masing-masing lembaga negara. Namun akan lebih bijak jika masing-masing lembaga menyampaikan pertanggungjawaban tahunannya kepada rakyat melalui wakilnya yang duduk di MPR yang diisi dengan perwakilan rakyat dari berbagai unsur dalam setiap Sidang tahunan MPR.¹²⁰ Keanekaragaman yang sangat tinggi itu diharapkan benar-benar dapat dihadirkan di MPR, melalui tambahan jalur pemilihan dari kalangan utusan golongan.

¹¹⁹ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 "Antara Mitos dan Pembongkaran" ...*: 265.

¹²⁰ Prayudi, "MPR, Transisi Kedaulatan Rakyat dan Dampak Politikanya", *Politica*, Vol. III, no 1 (Mei 2012), hlm. 28.

Di Indonesia selain asas perwakilan politik, dikenal pula asas perwakilan fungsional. Pemilu tahun 1971 pengangkatan dari golongan-golongan fungsional dimaksudkan sebagai alternatif atas kelemahan¹²¹ dari keikutsertaan perwakilan politik yang diisi sebagian besar oleh partai pemenang dengan memobilisasi kendaraan politik.

Perihal fungsi yang dijalankan oleh lembaga perwakilan rakyat, masih terjadi perdebatan dan kesimpangsiuran di antara para pakar. Menurut I. Gede Pantja Aswata dalam seminar hukum berjudul *Identifikasi Masalah Atas Hasil Perubahan UUD 1945 yang Dilakukan oleh MPR dan Komisi Konstitusi* menjelaskan bahwa fungsi fundamental yang dimiliki lembaga perwakilan ialah fungsi legislasi dan fungsi pengawasan.¹²² Fungsi legislasi menyangkut pembentukan undang-undang, sementara fungsi pengawasan berkaitan dengan pengawasan terhadap aktivitas atau tindakan yang dilakukan oleh eksekutif.

Salah satu fungsi yang dijalankan MPR berkaitan dengan legislasi ialah menyangkut pengubahan dan penetapan UUD 1945. Dalam sebuah proses pembuatan konstitusi (mengubah dan menetapkan UUD 1945), kepentingan-kepentingan politik adalah sebuah keniscayaan. Terlebih apabila badan pembuat konstitusi adalah sebuah

¹²¹ Pemilu pada tahun 1971 menggunakan sistem proporsional dengan daftar tertutup yang dimenangkan oleh Golkar dengan mengantongi 62,8% suara atau setara dengan 236 kursi DPR. Namun Golkar sebagai partai politik ternyata telah memobilisasi rakyat dari tingkat pusat sampai daerah dengan menjadikan ABRI, PNS, PGRI, dan birokrasi sebagai kendaraan politik. Inilah praktik kelemahan partai politik yang dijalankan pada pemilu 1971 dengan demokrasi yang semu. Lihat: Anonim, "Pemilu 1971, Demokrasi Semu", www.nasional.kompas.com, diakses 04 Mei 2020.

¹²² Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 30.

lembaga legislatif yang merepresentasikan kepentingan partai politik. Elster memandang bahwa badan pembuat konstitusi yang bekerja sebagai parlemen akan memiliki kepentingan-kepentingan politik yang akan memengaruhi hasil akhir pembuatan konstitusi yang bersangkutan.¹²³ Di mana kewenangan sebagai lembaga atau badan pembuat konstitusi dipegang oleh MPR¹²⁴ sebagaimana rumusan dalam UUD 1945.

Menurut Syafi'i Ma'arif, amandemen UUD 1945 harus diserahkan ke tangan para ahli yang benar-benar memahami masalah hukum menyangkut bentuk pemerintahan dan berbagai soal lain yang berkenaan dengan itu. Bahkan Forum Rembuk Nasional¹²⁵ beranggapan bahwa akan terlalu riskan bila otoritas penuh diberikan kepada MPR untuk mengamandemen konstitusi mengingat saat ini MPR kental dengan nuansa politik.

Pada rapat paripurna ke-5, hari Minggu 4 November 2001, FUG memberikan pandangan terhadap Rancangan Putusan MPR hasil Badan

¹²³ Badan pembuat konstitusi yang merepresentasikan partai politik akan membuka peluang adanya praktik tawar-menawar maupun tarik-ulur kepentingan. Sudah barang tentu setiap partai politik akan memperjuangkan kepentingan partainya sendiri. Sehingga menjadi hal yang rentan apabila badan pembuat konstitusi hanya diisi dengan representasi politik saja. Lihat: Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 "Antara Mitos dan Pembongkaran"* ...: 216.

¹²⁴ "Majelis Permusyawaratan Rakyat mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar". Lihat: Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 Pasca Perubahan.

¹²⁵ Forum ini sepakat bahwa sebuah Komite Perancang Konstitusi Nasional, yang beranggotakan pakar-pakar dan tokoh-tokoh masyarakat harus dibentuk. Selain itu, menurutnya amandemen yang sudah diratifikasi oleh Sidang Tahunan MPR 2000, seharusnya dinyatakan sebagai Undang-Undang Dasar Sementara. Lebih lanjut, forum ini berpandangan bahwa dalam kurun waktu yang ditentukan maka Komite Nasional akan mempersiapkan sebuah rancangan amandemen baru, menggalang dan menjaring berbagai macam bentuk partisipasi masyarakat luas, dan menghasilkan sebuah konstitusi permanen. Gagasan ini diilhami oleh penerapan konstitusi sementara untuk mengawali reformasi konstitusi di Afrika Selatan. Lihat: Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 "Antara Mitos dan Pembongkaran"* ...: 221.

Pekerja MPR mengenai lembaga bikameral. Pendapat itu menyatakan bahwa, dalam kedudukan dan peranan MPR yang fundamental, maka keanggotaannya tidak cukup hanya dari wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum seperti DPR, tetapi perlu juga menyertakan utusan golongan yaitu mewakili golongan-golongan masyarakat yang memiliki aspirasi yang spesifik dan keberadaannya sangat mempengaruhi corak kehidupan masyarakat, serta aspirasinya harus lebih diperhitungkan dalam penyusunan dan penetapan GBHN.¹²⁶

Apabila dilihat dari sikap DPR dalam menyingkap isu politik saat ini, nampak bahwa anggota DPR memperjuangkan kepentingan partai. Iklim politik yang demikian secara otomatis berlaku di MPR, sebab anggota MPR sebagian besar terdiri dari anggota DPR. Artinya, selama ini anggota MPR yang terbagi atas anggota DPR sebagai representasi politik dan DPD sebagai representasi daerah tidak memperjuangkan aspirasi rakyat.

Elster menyatakan bahwa sebuah konstitusi akan memiliki legitimasi yang kuat apabila lembaga konstitusinya dipilih secara demokratis.¹²⁷ Mengenai unsur-unsur konstitusi yang demokratis, Lane mengartikan konstitusionalisme sebagai doktrin politik yang mengkaim

¹²⁶ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 136.

¹²⁷ Pada Perubahan Pertama, legitimasi yang dimiliki MPR pada periode 1999-2004 terbilang kuat. Hal tersebut merupakan hasil dari pemilihan umum tahun 1999 yang lazimnya dianggap sebagai pemilu yang jujur dan adil. Bahkan Tim Lindsey menyatakan bahwa MPR pada periode ini sebagai parlemen terpilih pertama yang benar-benar independen dalam sejarah Indonesia. Meskipun dalam susunannya, sebagian anggota MPR dipilih, kecuali 38 anggota dari kelompok TNI-Polri yang diangkat. Lihat: Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 "Antara Mitos dan Pembongkaran" ...*: 347.

bahwa otoritas politik harus dibatasi oleh lembaga yang membatasi pelaksanaan kekuasaan.¹²⁸ Mekanisme kontrol itu bisa dilakukan dengan memasukkan unsur kelompok fungsional sebagai penyeimbang representasi politik sekaligus menjadi perwakilan dari seluruh lapisan masyarakat. Oleh karena itu, MPR sebagai lembaga tertinggi hadir sebagai lembaga yang bisa membatasi kekuasaan dalam pemerintahan.

Harun Kamil, seorang anggota PAH I pada sidang Tahunan MPR 2000 menyatakan:

“Sistem konstitusi Indonesia harus merangkul perwakilan dari seluruh rakyat. (Oleh karena itu), kami tidak akan mundur, kami akan berjuang dan (mengusahakan) voting pada rapat paripurna.”¹²⁹

Salah satu alasan diperlukannya reposisi MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia karena sistem politik yang rentan terhadap konflik antara legislatif dan eksekutif. Terlebih dengan fakta bahwa Indonesia menganut sistem multipartai yang membuat posisi Presiden menjadi bias. Keadaan yang demikian oleh Hanan diistilahkan dengan ko-eksistensi dari lembaga eksekutif (Presiden) dan lembaga legislatif (DPR).¹³⁰ Hal ini menjadi rentan dikarenakan DPR merupakan institusi yang diisi oleh perwakilan partai-partai politik yang seringkali mayoritas kekuatan politik tidak memberikan dukungan penuh terhadap

¹²⁸ Berkenaan dengan itu, terdapat pandangan yang menyatakan bahwa konstitusi yang demokratis itu harus secara khusus mendefinisikan mengenai mekanisme sistem kontrol sebuah kekuasaan politik secara efisien dan perlindungan mengenai hak-hak individual dan masyarakat. Lihat: Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 “Antara Mitos dan Pembongkaran”* ...: 123.

¹²⁹ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 “Antara Mitos dan Pembongkaran”* ...: 304.

¹³⁰ Dody Nur Andriyan, “*Synergy and Harmony of the Presidential System of Multi Parties and Election to Associate Indonesia 2045*”, *Bappenas Working Papers*, Vol. II, no 1 (Maret 2019), hlm. 17.

pemerintah. Saldi Isra menyatakan bahwa amandemen UUD 1945 telah menyebabkan terjadinya pergeseran dari konstitusi yang semula syarat eksekutif (*executive-heavy constitution*) menjadi konstitusi yang didominasi oleh kewenangan DPR (*DPR-heavy constitution*).¹³¹

Padahal Indonesia sudah menerapkan pembatasan kekuasaan melalui paham *trias politik* dengan membagi kekuasaan menjadi tiga cabang. Pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara bisa dilakukan dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, seperti dikemukakan oleh Lord Acton: “*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*”.¹³² Karena itu, perlu adanya kontrol secara langsung dari rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia melalui wakil-wakilnya yang duduk di dalam Majelis.

Di dalam pengertiannya yang asli dan murni, doktrin *trias politica* pada negara-negara demokratis bermakna juga pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang mutlak di antara tiga cabang kekuasaan (legislatif, eksekutif, yudikatif), baik dalam arti fungsi serta

¹³¹ Pandangan ini mendapat dukungan dari Denny Indrayana yang menyatakan bahwa terdapat ketimpangan kewenangan yang dimiliki oleh DPR dan DPD sebagai kamar kedua dalam sistem parlemen Indonesia, di mana DPD memiliki kewenangan yang terbatas dibandingkan DPR. Hal tersebut juga diamini oleh M. Yunus Wahid yang menilai terdapat disproportionalitas dari segi kewenangan DPR dan DPD dalam UUD 1945 pasca amandemen. Sebab DPR mempunyai kewenangan yang sangat besar terkait dengan kekuasaan legislatif maupun non-legislatif, sementara DPD memiliki kewenangan yang sangat terbatas bahkan bersifat semu. Lihat: Firman Manan, “Relasi Eksekutif-Legislatif dalam Presidensialisme Multipartai di Indonesia”: 103.

¹³² H. M Arsyad Sanusi, “Relasi Antara Korupsi dan Kekuasaan”, <https://perpustakaan.kpk.go.id/>, diakses 04 Mei 2020.

tugasnya maupun berkenaan dengan organ yang menjalankan fungsi tersebut. Namun dalam perkembangannya, doktrin pemisahan kekuasaan yang mutlak dan murni tidak mungkin dapat dipraktikkan di zaman modern seperti sekarang.¹³³ Istilah yang digunakan dalam ilmu Hukum Tata Negara ialah bahwa doktrin *trias politica* ini merupakan doktrin yang cacat sejak lahir. Tujuan adanya doktrin ini sejatinya mencegah sebuah tindak kesewenang-wenangan. Namun penerapannya yang murni dan konsekuen, justru akan menimbulkan kewenang-wenangan baru. Sehingga mustahil untuk dilaksanakan. Dengan demikian, doktrin ini diartikan hanya sebagai pembagian kekuasaan (*distribution of power*), yang bermakna bahwa fungsi pokok dari cabang kekuasaan negara memang dipisahkan, sedangkan dalam praktik penyelenggaraan negara ketiga cabang kekuasaan itu saling berhubungan satu sama lain.

2. Prinsip Demokrasi

Problematika yang terjadi pada ketatanegaraan di Indonesia di bawah UUD 1945 dalam kurun waktu Orde Lama dan Orde Baru bersumber pada implementasi kedaulatan rakyat melalui sistem perwakilan yang tidak memperhatikan paham demokrasi¹³⁴ yang

¹³³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 350.

¹³⁴ Pada saat penyusunan UUD 1945, upaya untuk membangun paham demokrasi dari prinsip-prinsip ajaran agama (Islam) seperti prinsip musyawarah, nampak dari pendapat atau pandangan H. Agus Salim dan M. Yamin. I Gede menuturkan bahwa M. Yamin mempunyai pandangan bahwa permusyawaratan untuk mencapai mufakat merupakan perpaduan antara dua konsepsi, yaitu paham permusyawaratan yang bersumber dari ajaran Islam, sedangkan mufakat bersumber dari tatanan Indonesia asli. Sidang BPUPKI tanggal 11 Juli 1945, H. Agus Salim menggambarkan permusyawaratan dalam kerakyatan dengan menyatakan “mencapai kebulatan pendapat”. Lihat: Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 131.

sesungguhnya, dan perangkat hukum yang dilahirkan juga tidak menunjang terwujudnya demokrasi. Oleh karenanya, penghidupan kembali MPR sebagai lembaga tertinggi negara sebagaimana masa Orde Baru dinilai tidak mencerminkan nilai-nilai demokrasi.

Tercatat dalam *Understanding the Political World: A Comparative Introduction to Political Science* karya James N. Danziger bahwa *Oxford English Dictionary* mendefinisikan demokrasi sebagai pemerintahan oleh rakyat, bentuk pemerintahannya terletak pada kedaulatan rakyat secara menyeluruh, dan dijalankan secara langsung oleh rakyat atau oleh pejabat yang dipilih oleh rakyat.¹³⁵

Sejatinya demokrasi dalam suatu negara akan memiliki nuansa sesuai dengan karakter masyarakatnya.¹³⁶ Sebab itu demokrasi tidak dapat dipaksakan untuk suatu masyarakat tertentu. Paham demokrasi sesungguhnya bersifat kontekstual dan dinamis. Artinya, bagaimana nilai-nilai demokrasi itu diinterpretasikan dan direalisasikan secara praktis tergantung dari konteks politik, sosial, ekonomi, dan budaya.

Namun, demokrasi ternyata mempunyai kelemahan karena dapat memberikan peluang kepada masyarakat untuk bertindak sebebas-bebasnya tanpa batas yang pada akhirnya terjadi kekacauan atau anarkisme.¹³⁷ Meskipun mempunyai kelemahan, sistem demokrasi ini

¹³⁵ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 34.

¹³⁶ Liputan6.com, "Demokrasi di Berbagai Negara Beserta Penjelasannya", <https://m.liputan6.com>, diakses 04 Mei 2020.

¹³⁷ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 40.

telah dianggap sebagai sistem pemerintahan terbaik saat ini sebagai ciri negara modern di dunia.¹³⁸ Menurut Moh. Mahfud MD dalam bukunya “Dasar dan Struktur Kenegaraan Indonesia”, suatu pemerintahan atau negara yang menganut sistem demokrasi, maka pemerintahan atau kenegaraan dianggap milik rakyat karena pemerintahan atau kenegaraan didirikan dengan perjanjian masyarakat.¹³⁹ Melihat wilayah geografis Indonesia yang luas dan jumlah penduduk yang banyak, maka demokrasi yang dianut Indonesia adalah demokrasi perwakilan.

Dikutip dari buku *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945* karangan Sri Soemantri bahwa dari sudut etimologi, demokrasi berasal dari kata *demos* (rakyat) dan *Cratein* (memerintah). *Declaration of independence* memberikan istilah mengenai demokrasi sebagai *of the people, for the people and by the people* yang berarti pemerintahan oleh rakyat.¹⁴⁰

Soekarno berpendapat demokrasi yang dianut Indonesia bukanlah demokrasi Barat melainkan demokrasi permusyawaratan yang

¹³⁸ Roger, “Bagaimana Ciri-Ciri tipe Negara Modern?”, www.dictio.id, diakses 04 Mei 2020.

¹³⁹ Konsep ini diawali oleh Jean Jacques Rousseau dengan gagasannya mengenai perjanjian masyarakat (kontrak sosial). Menurut Rousseau suatu negara terjadi karena adanya perjanjian dalam masyarakat. I Gde Panjtja Astawa berpandangan bahwa perjanjian yang dimaksud dalam kontrak sosial milik Rousseau ini sebagai perjanjian yang disebabkan kesadaran masyarakat akan kepentingan bersama yang tidak bisa dilaksanakan secara individu. Masih menurut I Gde, bahwa dalam teori perjanjian masyarakat yang memiliki kekuatan tertinggi dalam negara ialah rakyat (kedaulatan ditempatkan kepada sekelompok orang untuk dilaksanakan). Artinya, sekelompok orang (pemerintah/penguasa) merupakan mandataris rakyat untuk melaksanakan kedaulatan. Sedangkan status kedaulatan masih dipegang sepenuhnya oleh rakyat. Bahkan, pelaksana kedaulatan rakyat diwajibkan untuk memperjuangkan dan membela hak-hak dan kepentingan rakyat demi terciptanya kesejahteraan rakyat. Lihat: Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 28-29.

¹⁴⁰ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 27.

mendatangkan kesejahteraan sosial, yaitu sistem demokrasi yang didasarkan pada prinsip musyawarah untuk mencapai mufakat.¹⁴¹ Demokrasi permusyawaratan bisa terwujud apabila demokrasi tidak berpedoman pada sistem mayoritas, tidak menggunakan hak veto, dan tidak menjadikan pemungutan suara sebagai prinsip. Pemungutan suara merupakan pilihan terakhir dan dilakukan dalam keadaan terpaksa.

Eksistensi MPR sebagai lembaga tertinggi negara merupakan perwujudan dari demokrasi permusyawaratan (*Deliberative Democracy*)¹⁴² yang diusung oleh Soekarno dan sesuai dengan cita-cita Soepomo dengan konsep Badan permusyawaratanya. Pidato Soekarno pada tanggal 1 Juni 1945 secara implisit telah menjelaskan bahwa MPR harus dapat mengakomodir kepentingan dari berbagai lapisan masyarakat melalui badan perwakilan yang dilakukan dengan memaksimalkan proses musyawarah untuk mufakat. Sebab konsep Soekarno dan Soepomo mengutamakan prinsip musyawarah, bukan pengambilan suara terbanyak. Pengambilan suara terbanyak itu adalah langkah terakhir setelah tidak ditemukan solusi dan kesepakatan.

Para pembentuk UUD 1945 dalam Rapat Besar BPUPKI tanggal 14 Juli 1945, menghendaki adanya wakil-wakil yang diangkat. Tetapi bukan berarti pengangkatan yang dimaksudkan itu lebih besar daripada

¹⁴¹ Didasarkan pada nilai-nilai sila ketiga Pancasila, "*Persatuan Indonesia*".

¹⁴² Gastill dan Levine mengungkapkan bahwa di dalam proses deliberatif, keputusan yang dihasilkan diperoleh setelah melalui diskusi-diskusi dengan penuh pertimbangan. Menurutnya, demokrasi deliberatif dalam menghasilkan keputusan bukan hanya mengedepankan keinginan kolektif warga, namun juga mengedepankan pertimbangan-pertimbangan terhadap kepentingan publik. Lihat: Firman Manan, "Relasi Eksekutif-Legislatif dalam Presidensialisme Multipartai di Indonesia" ...: 109.

wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat.¹⁴³ Artinya, makna demokrasi sebenarnya bukan mutlak pada apa yang dipilih oleh rakyat melainkan bisa diwujudkan dengan cara pengangkatan. Oleh karenanya rekonstruksi MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, di mana struktur kelembagaannya tidak hanya dipilih oleh rakyat melainkan memasukkan unsur golongan ke dalamnya sejatinya tidak melanggar prinsip demokrasi Indonesia.

3. Penguatan sistem Presidensial

Pada rapat ketiga PAH I, fraksi PDIP mengklaim bahwa pada Sidang Umum MPR 1999 semua fraksi sudah sepakat untuk mempertahankan tiga aspek fundamental dari sistem yang ada: Pembukaan UUD 1945, bentuk negara Kesatuan, dan sistem Presidensial.¹⁴⁴

Dalam sistem Presidensial, Presiden berfungsi sebagai kepala negara (*head of state*) sekaligus sebagai kepala pemerintahan (*chief of executive*). Fungsinya sebagai kepala negara yang bertindak untuk dan atas nama negara termaktub dalam ketentuan Pasal 10 sampai Pasal 15 UUD 1945. Sedangkan fungsinya sebagai kepala pemerintahan tercantum dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Di mana dalam

¹⁴³ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 126.

¹⁴⁴ Secara historis, kebijakan mempertahankan Pembukaan UUD 1945 dilatarbelakangi adanya perdebatan Konstituante 1956-1959 tentang pilihan Indonesia harus menjadi negara Pancasila atau negara Islam. Tidak stabilnya politik sepanjang periode sistem parlementer yang sempat diterapkan di Indonesia pada tahun 1950-an menyebabkan sistem Presidensial dipilih sebagai sistem pemerintahan. Seiring dengan itu, sistem federal yang pernah diterapkan Indonesia tidak berumur panjang sehingga tetap mempertahankan negara kesatuan dan menolak negara federal. Lihat: Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945 "Antara Mitos dan Pembongkaran" ...*: 209.

menjalankan kewajibannya, Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden dan menteri-menteri yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.¹⁴⁵

Jika Indonesia bercorong pada Amerika Serikat yang menggunakan sistem Presidensial, maka menjadi sah ketika pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan oleh badan perwakilan seperti halnya yang terjadi di Amerika Serikat yang disebut juga negara paling demokratis. Artinya pemilihan Presiden menggunakan badan perwakilan bukanlah hal yang melanggar prinsip demokrasi maupun sistem pemerintahan Presidensial yang diterapkan di Indonesia.

Namun demikian, karena menganut sistem pemerintahan Presidensial maka Kongres Amerika Serikat tidak memiliki kekuasaan untuk meminta pertanggungjawaban kepada Presiden dan/atau menteri-menteri. Walaupun dalam praktik ketatanegaraan, menurut Bambang Cipto dikutip dalam bukunya “Dewan Perwakilan Rakyat dalam Era Pemerintahan Modern-Industrial”¹⁴⁶ menyatakan setiap saat Presiden melaporkan kepada Kongres tentang perkembangan dari keadaan negara guna memberikan pertimbangan terhadap hal-hal tertentu.

¹⁴⁵ Ciri utama diterapkannya sistem pemerintahan Presidensial adalah bahwa pemegang kekuasaan eksekutif tunggal (Presiden) tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat, melainkan langsung kepada rakyat sebagai pemilih. Hal tersebut karena Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat atau dipilih melalui badan pemilih (*electoral collage*) seperti yang terjadi di Amerika Serikat. Lihat: Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*: 6.

¹⁴⁶ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945: Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI ...*:103.

Dari uraian di atas maka eksistensi MPR sebagai lembaga tertinggi negara memang diperlukan. Selain karena fenomena-fenomena politik di mana kelembagaan MPR menjadi rancu pasca amandemen UUD 1945, reposisi kedudukan MPR menjadi lembaga tertinggi negara juga ternyata tidak melanggar prinsip demokrasi dan konvensi politik ketatanegaraan Indonesia untuk memperkuat sistem Presidensial.



BAB V

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian dari bab-bab sebelumnya mengenai rekonstruksi *ahlul ḥalli wal aqdi* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berkaitan dengan relevansi kedudukan MPR pasca amandemen UUD 1945, maka kesimpulan dari skripsi ini yaitu:

1. Sejatinya *ahlul ḥalli wal aqdi* dalam sistem ketatanegaraan Islam dikonstruksikan sebagai lembaga dengan otoritas tertinggi karena memegang kedaulatan rakyat secara penuh. *Ahlul ḥalli wal aqdi* didasarkan pada prinsip mufakat dan demokrasi. Dengan otoritas tertinggi, *ahlul ḥalli wal aqdi* mempunyai fungsi, tugas dan wewenang mengenai hal-hal ihwal seperti memantau khalifah pada urusan kenegaraan maupun kemaslahatan umat yang berhubungan dengan moralitas khalifah. Susunan keanggotaannya yang tidak hanya dari para ulama, namun diisi oleh kaum profesional dengan latar belakang keilmuan yang berbeda yang memperoleh legitimasi umat.
2. Sedangkan konstruksi MPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dibedakan atas MPR sebelum amandemen dan MPR sesudah amandemen UUD 1945. Sebelum amandemen UUD 1945, MPR dikonsepsikan sebagai lembaga tertinggi negara yang berdasarkan nilai-nilai mufakat dan demokrasi. Sebagai lembaga tertinggi negara, fungsi,

tugas dan wewenang MPR menyangkut hal-hal fundamental seperti menetapkan UUD 1945, memilih Presiden dan Wakil Presiden, serta menetapkan GBHN. Keanggotaannya pun terdiri dari anggota DPR, utusan daerah, utusan golongan, dan ABRI. Setelah perubahan UUD 1945, MPR direposisi kedudukannya menjadi lembaga tinggi negara dengan tugas dan wewenangnya yaitu mengubah dan menetapkan UUD 1945, melantik Presiden dan Wakil Presiden, serta melakukan prosedur *impeachment* Presiden. Sementara keanggotaannya terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD.

3. Relevansi kedudukan MPR sebagai lembaga tinggi negara dapat diteropong dari tiga hal yaitu: Fungsi, tugas dan wewenang MPR seperti lembaga tertinggi negara, terjadinya distribusi kekuasaan dari MPR kepada lembaga negara lain, bias sistem badan perwakilan yang dianut Indonesia. Hal tersebut menunjukkan terjadi ketidaksesuaian antara *ius constitutum* dan *ius constituendum* yang menyebabkan tidak relevannya MPR sebagai lembaga tinggi negara dengan sistem politik ketatanegaraan Indonesia. Sehingga harus dilakukan rekonstruksi kedudukan MPR untuk mengembalikan kedudukannya sebagai lembaga tertinggi negara. Di dalam Islam mengarah pada rekonstruksi *ahlul halli wal aqdi* sebagai gerak kontekstualisasi Fikih Siyasah di Indonesia
4. Sedangkan mengenai implikasi adanya rekonstruksi *ahlul halli wal aqdi* di Indonesia berkaitan dengan relevansi kedudukan MPR pasca amandemen UUD 1945 terhadap sistem politik ketatanegaraan

Indonesia, maka ada beberapa hal yang menjadi pertimbangan penulis, yakni: Prinsip *Check and Balances*, Prinsip Demokrasi, dan Penguatan Sistem Pemerintahan Presidensial

B. Saran

Rekonstruksi MPR harus dibarengi dengan penerapan nilai-nilai positif keberadaan MPR sebagai lembaga yang dicita-citakan para pendiri bangsa. Hal tersebut bertujuan untuk menyembuhkan trauma historis yang selama ini membayangi masyarakat Indonesia.

Sejalan dengan hal tersebut, mekanisme yang dapat ditempuh untuk mengembalikan kepercayaan kepada MPR yaitu dengan memasukkan unsur golongan, unsur akademisi, maupun unsur profesional ke dalam susunan kelembagaan MPR. Yang demikian itu juga ditunjukkan untuk menciptakan sistem kontrol dari masyarakat secara langsung sehingga tercipta *check and balances* antar lembaga negara. Unsur yang tergabung di dalam majelis ini diharapkan ialah orang-orang terpilih yang mempunyai kompetensi dengan standar tinggi. Penulis juga memberikan saran untuk mengembalikan kewenangan MPR dalam menetapkan GBHN sebagai acuan pembangunan nasional. Sebagai lembaga tertinggi guna menutup tindak kesewenangan maka diperlukan juga regulasi yang mengatur MPR secara lebih spesifik dengan membentuk Undang-Undang MPR tersendiri.

DAFTAR PUSTAKA

Buku Literatur

- Ad-Dumaiji, Abdullah. *Imamah 'Uzhma: Konsep Kepemimpinan dalam Islam*. Jakarta: Ummul Qara, 2016.
- Al-Mawardi. *Al-Ahkām al-Sulṭāniyyah Wal Wilāyatu al-Dīniyyah*. Beirut: Al-Maktab al-Islami, 1996.
- Amiruddin dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2004.
- Andriyan, Dody Nur. *Hukum Tata Negara dan Sistem Politik "Kombinasi Presidensial dengan Multipartai di Indonesia"*. Yogyakarta: Depublish, 2018.
- Anggara, Sahya. *Sistem Politik Indonesia*. Bandung: Pustaka Setia, 2013.
- Arikunto, Suharsimi. *Managemen Penelitian*. Jakarta: Rineka Cipta, 2005.
- As Suyuthi, Imam. *Tarikh Khulafa' "Sejarah Penguasa Islam: Khulafa'urasyidin, Bani Umayyah, Bani Abbasiyah"*. Rangkas Bitung, Pustaka Al-Kautsar, 2001.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Damanuri, Aji. *Metodologi Penelitian Mu'amalah*. Yogyakarta: STAIN Po PRESS, 2010.
- Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing, 2006.
- Indrayana, Denny. *Amandemen UUD 1945 "Antara Mitos dan Pembongkaran"*. Bandung: Mizan, 2007.
- Indrayana, Denny. *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitutional-Making in Transtition*. Jakarta: Kompas, 2008.
- Kurniawan, Muh. Alif, dkk. *Sejarah Pemikiran dan Peradaban Islam "Dari Masa Klasik, Tengah, Hingga Modern"*. t.k: Qaulun Pustaka, 2014.
- Londa, Annie, dkk. *Kajian Kelembagaan Sekretariat Komisi Informasi*. Jakarta: Komisi Informasi Pusat RI Graha PPI, 2015.

- Manan, Bagir. *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- Najih, Mokhammad, dan Soimin. *Pengantar Hukum Indonesia*. Malang: Setara Press, 2016.
- Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 “Standar Pemeriksa Keuangan Negara”. Jakarta: Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, 2017.
- Rais, M. Dhiauddin. *Teori Politik Islam*. Jakarta: Gema Insani, 2001.
- Rakhmat, Muhamad. *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*. Bandung: Logos, 2014.
- Rasyidi, Lili, dan Ira Rasyidi. *Pengantar Filsafat dan Teori Hukum*. Bandung: PT Citra Adhya Bakti, 2001.
- Ruslan, Rosady. *Metode Penelitian Public Relations dan Komunikasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo, 2004.
- Sekretaris Jenderal MPR RI. *Panduan Pemasarakatan: Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2014.
- Soehino. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty, 2013.
- Strauss, Anselm, dan Juliet Corbin. *Dasar-dasar Penelitian Kualitatif Tata Langkah dan Teknik-teknik Teoritisasi Data*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Sujono dan Abdurrahman. *Metode Penelitian dan Penerapan*. Jakarta: Rineka Cipta, 1998.
- Tim penerjemah al-Quran Kemenag RI. *Al-Quran dan Terjemah*. Jakarta: Pustaka Al- Kautsar, 2009.
- Yuhana, Abdy. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945 “Sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI”*. Bandung: Fokusmedia, 2013.
- Zallum, Abdul Qadim. *Nizāmul Hukmi fi Islām*, terj. M. Maghfur W. Jawa Timur: Darul Ummah, 2002.

Skripsi, Tesis, Disertasi

- Assyayuti, Mazdan Maftukha. "Perbandingan Konsep *ahlul halli wal aqdi* dalam Teori Kenegaraan Islam dan Konsepsi Lembaga Perwakilan dalam Teori Kenegaraan Modern". *Skripsi*. Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2018.
- Azmi. "Implementasi Konsep Musyawarah (Syura) dalam Demokrasi Pancasila yang Diterapkan MPR-RI Perspektif Fiqih Siyasah". *Tesis*. Surabaya: UIN Sunan Ampel, 2018.
- Firdaus, Akmal. "Kewenangan *ahlul halli wal aqdi* dalam Perspektif al-Mawardi dan Ibnu Taimiyah (Kajian Terhadap Kewenangan DPR-RI dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)". *Skripsi*. Aceh: UIN Ar-Raniry Darussalam, 2017.
- Hanif, David. "Analisis Fikih Siyasah Tentang Khalifah dalam Kitab *Al-Ahkam As-Shulthaniyyah*". *Skripsi*. Lampung: UIN Raden Intan Lampung, 2019.
- Mujib, Ahmad Abdul. "Implementasi Konsep *Ahlul Halli Wal Al-'Aqdi* al-Mawardi dalam Proses Pemilihan Pimpinan KPK oleh DPR". *Skripsi*. Semarang: UIN Walisongo, 2015.
- Nugraha, Harry Setya. "Rekonstruksi Kelembagaan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Tesis*. Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2017.
- Riyadi, Sugeng. "Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Pemakzulan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945". *Tesis*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2011.
- Salehan, Nasrul Suhuf. "Urgensi Kedudukan Pokok-Pokok Haluan Negara (PPHN) Berkaitan dengan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Skripsi*. Jember: Universitas Jember, 2015.
- Ubaidillah, M. Hasan. "Konstruksi Sistem *Ahlul Halli Wal 'Aqdi* Pada Pemilihan Rais 'Aam Nahdatul Ulama dalam Kajian Fikih Siyasah". *Disertasi*. Surabaya: UIN Sunan Ampel Surabaya, 2018.

Artikel Jurnal Ilmiah

- Ahyar, Muzayyin. "Al Mawardi dan Konsep *Khilafah Islamiyyah*: Relevansi Sistem Politik Islam Klasik dan Politik Modern", *Al-A'raf: Jurnal Pemikiran Islam dan Filsafat*. Vol. XV, no. 1, 2018, 1-26.
- Andriyan, Dody Nur. "Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam Perspektif Teori *Bicameralisme*", *Volksgeist*. Vol. I, no. 1, 2018, 79-94.
- Andriyan, Dody Nur, dan Muhammad Fauzan. "*Construction of Authority the Constitutional Court To Dissolution of Mass Organization in Indonesia*", *International Journal of Advanced Science and Technology*. Vol. XXIX, no. 3, 2020, 1272-1276.
- Andriyan, Dody Nur. "*Synergy and Harmony of the Presidential System of Multi Parties and Election to Associate Indonesia 2045*", *Bappenas Working Papers*. Vol. II, no. 1, 2019, 16-30.
- Anshori, Ahmad Yani. "Konsep Siyasah dalam Yahudi dan Islam", *Asy-Syari'ah: Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum*. Vol. L, no. 1, 2016, 181-198.
- Asshiddiqie, Jimly. "Lembaga Perwakilan dan Permusyawaratan Rakyat Tingkat Pusat". *Makalah*, t. t.
- Ausop, Asep Zaenal. "Demokrasi dan Musyawarah dalam Pandangan Darul Arqam, NII dan Hizbut Tahrir Indonesia", *Jurnal Sosioteknologi*. Edisi 17, tahun 8, 2009, 601-620.
- Basniwati, AD. "Hubungan DPR dan BPK dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan", *Jurnal Hukum Jatiswara*. Vol. XXX, no. 1, 2017, 131-146.
- Cooper, Ian. "*Bicameral or Tricameral? National Parliaments and Representative Democracy in the European Union*", *Journal of European Integration*. Vol. XXXV, Issue. 5, 2013, 531-546.
- Duriana. "Pemikiran Politik Islam Turki Utsmani hingga Masa Modern", *Dialektika*. Vol. XI, no. 2, 2019, 54-65.
- Fatmawati. "Catatan Singkat Mengenai Kedudukan MPR Sesudah Perubahan UUD 1945", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*. Vol. XXXIX, no. 4, 2009, 491-510.
- Gusmansyah, Wery. "*Trias Politica* dalam Perspektif Fikih Siyasah", *Al-Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*. Vol. II, no. 2, 2017, 123-134.

- Holle, Eric Stenly. "Reformasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Model GBHN Sebagai Pelaksanaan Asas Kedaulatan Rakyat dalam Rangka Perubahan Ke-V UUD 1945", *Jurnal Hukum Volkgeist: Mimbar Pendidikan Hukum Nasional*. Vol. I, no. 1, 2016, 73-85.
- Huda, Ni'matul. "Pelibatan Mahkamah Konstitusi dalam Perubahan (Ulang) UUD 1945 yang Partisipatif Melalui Komisi Konstitusi", *Jurnal Yustisia*. Vol. II, no. 2, 2013, 5-18.
- Ihsan, Muhammad. "Perbandingan Pemilihan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia dengan Konsep Syura dalam Prinsip Ketatanegaraan Islam", *USU Law Jurnal*. Vol. IV, no. 4, 2016, 116-123.
- Imran, Muhammad. "Sistem Syuro' dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Islam", *Jurnal IUS: Kajian Hukum dan Keadilan*. Vol. III, no. 7, 2015, 129-138.
- Jafar, Wahyu Abdul. "Imamah dalam Perspektif Kemaslahatan Rakyat", *Al-Imarah: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*. Vol. II, no. 1, 2017, 59-66.
- Mairizal, T. "Stabilitas Pemerintahan dalam perspektif Al-Quran", *Jurnal At-Tibyan*. Vol. III, no. 2, 2018, 154-171.
<http://journal.iainlangsa.ac.id/index.php/tibyan>.
- Malik, Muhammad Khoirul. "Potret Kekhalifahan Islam: Dinamika Kepemimpinan Islam Pasca *Al-Khulafa Al-Rasyidun* hingga Turki Utsmani", *Tsaqafah: Jurnal Pendidikan Islam*. Vol. XIII, no. 1, 2017, 135-156.
- Manan, Firman. "Relasi Eksekutif-Legislatif dalam Presidensialisme Multipartai di Indonesia", *Jurnal Wacana Politik*. Vol. II, no. 2, 2017, 98-112.
- Marjuki, Akhmad. "Kedudukan TAP MPR dalam Tata Urut Peraturan Perundang-Undangan di Era Reformasi", *Al Qisthas: Jurnal Hukum dan Politik*. Vol. VII, no. 2, 2016, 147-164.
- Marlina, Rika. "Pembagian Kekuasaan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia", *Jurnal Daulat Hukum*. Vol. I, no. 1, 2018, 171-178.
- Nazriyah, R. "Penguatan Peran Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*. Vol. XLVII, no. 1, 2017, 39-60.
- Nugraha, Harry Setya. "Urgensi Garis Besar Haluan Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal VeJ*. Vol. V, no. 1, 2019, 191-217.

- Nurkhadijah, Siti, dan Zul Anwar Ajim Harahap. "Kedudukan DPR RI dalam Sistem Tata Negara Perspektif Siyasah", *Tazkir: Jurnal Penelitian Ilmu-ilmu Sosial dan Keislaman*. Vol. III, no. 2, 2017, 225-234.
- Pakpahan, Zainal Abidin. "Eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia suatu Tinjauan Yuridis Konstitusional", *Jurnal Ilmiah Advokasi*. Vol. IV, no. 2, 2016, 81-107.
- Permana, Tri Cahya Indra. "Eksistensi dan Peran Komisi Yudisial: Pengkajian Konsteks Filosofi, Sejarah dan Tinjauan Pembentukannya dalam Dinamika Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum dan Peradilan*. Vol. III, no. 1, 2014, 85-100.
- Prayudi. "MPR, Transisi Kedaulatan Rakyat dan Dampak Politiknnya", *Politica*. Vol. III, no. 1, 2012, 19-40.
- Pulungan, J. Suyuthi. "Relasi Islam dan Negara: Studi Pemikiran Politik Islam dalam Perspektif al-Quran" *Intizar*. Vol. XXIV, no. 1, 2018, 185-202.
<http://jurnal.radenfatah.ac.id/index.php/intizar>.
- Rahmawati. "Sistem Pemerintahan Islam Menurut al-Mawardi dan Aplikasinya di Indonesia", *Diktum: Jurnal Syaria'ah dan Hukum*. Vol. XVI, no. 2, 2012, 264-283.
- Rannie, Mahesa. "Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 194", *Simbur Cahaya*. Vol. XXIV, 2017, 4844-4856.
- Risnawan, Wawan. "Peran dan Fungsi Infrastruktur Politik dalam Pembentukan Kebijakan Publik", *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Negara*. Vol. IV, no. 3, 2017, 511518.
- Ritonga, Hasir Budiman. "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Pembubaran Partai Politik di Indonesia", *Jurnal Al-Qanuny*. Vol. IV, no. 2, 2018, 224-236.
- Rohmat, Ah. Mujib. "Kedudukan dan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Era Reformasi", *Jurnal Pembaharuan Hukum*. Vol. III, no. 2, 2016, 181-190.
- Salim, Zafrullah. "Dampak Sistem Multipartai dalam Kehidupan Politik Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia*. Vol. V, no. 1, 2018, 130-164.
- Sarjani, Edi, dan Muchid, "Pemikiran al-Mawardi Tentang Negara", *Jurnal Ilmiah*. t.t., 1-12.

- Simamora, Janpatar. "Urgensi Keberadaan GBHN dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Jurnal Litigasi*. Vol. 17, no. 2, 2016, 3427-3466.
- Sudiby, Mooryati. "MPR Pasca Perubahan UUD NRI Rahun 1945 (Kedudukan MPR dalam Sistem Ketatanegaraan)", *Jurnal Majelis*. Vol. 1, no. 1, 2009, 39-46.
- Trisna, Nila. "Tinjauan Hukum Hubungan Kemitraan Antara Eksekutif dan Legislatif dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah", *Jurnal Public Polict*. Vol. III, no. 2, 2018, 225-235.
- Warjiati, Sri. "Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945", *Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam*. Vol. II, no. 2, 2012, 185-207.
- Wierdarini, Putu Ayu Anastasia. "Tinjauan Yuridis terhadap Pengembalian Kewenangan Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat Melalui Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945", *Jurnal Yuridis*. Vol. V, no. 1, 2018, 142-159.
- Yani, Ahmad. "Analisis Konstruksi Struktural dan Kewenangan DPR dalam Fungsi Legislasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945", *Jurnal Konstitusi*. Vol. XV, no. 2, 2018, 349-368.
- Yusdar. "Format Kelembagaan dan Pola Hubungan MPR dengan DPR dan DPD Pasca Amandemen UUD Tahun 1945", *Jurisprudentie*. Vol. III, no. 2, 2016, 161-172.
- Zulifan, Muhammad. "Politik Islam di Indonesia: Ideologi, Transformasi, dan Prospek dalam Proses Politik Terkini", *Jurnal Politik Islam Indonesia: Indonesia Political Science Review*. Vol. I, no. 2, 2016, 171-195. <http://journal.unnes.ac.id/nju/index.php/JPI>.

Internet Online

- Abdullah, Sidi. "Persidangan *ahlul halli wal aqdi*, Memilih dan Mengangkat Kepala Negara". <https://sidiabdullah.wordpress.com>.
- Akbar, Nawir Arsyad. "Hamdan: Fungsi dan Mekanisme GBHN Harus Dipertimbangkan". <https://nasional.republika.co.id>.
- Akuntono, Indra. "Ini Keistimewaan Ketua MPR". <https://nasional.kompas.com>.
- Anam, Saiful, dan *Partners*. "Konstitusi Amerika Serikat (Bahasa Indonesia). www.saplawa.com.

- Anonim. "8 Contoh Suprastruktur Politik di Indonesia". <https://gurupkn.com>.
- Anonim. "Alasan Muhammadiyah Usul MPR Hidupkan Lagi Utusan Golongan", <https://nasional.tempo.co>.
- Anonim. "Arti dari Bikameral dan Trikameral". <https://brainly.co.id>.
- Anonim. "Daftar Lembaga Negara di Indonesia". www.kompas.com.
- Anonim. "Hak dan Fungsi Lembaga Legislatif Pilar Negara, MPR dan DPR". <https://m.merdeka.com>.
- Anonim. "Kabinet Menteri dalam Khilafah". <http://kampusislami.com>.
- Anonim. "Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia". <https://id.m.wikipedia.org>.
- Anonim. "Pemilu 1971, Demokrasi Semu". www.nasional.kompas.com.
- Anonim. "Tata Urutan Peraturan Perundangan di Indonesia". www.kompas.com.
- Bungalan, Mahendra. "Terkait Amandemen, MPR Serap Aspirasi ke Berbagai Ormas dan Parpol". www.suaramerdeka.com.
- Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan. "Desain Konstitusional Komisi Yudisial dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". www.ditjenpp.kemenkumham.go.id.
- Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan. "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan". www.ditjenpp.kemenkumham.go.id.
- Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan. "Sistem Multi Partai, Presidensial dan Persoalan Efektivitas Pemerintah". www.ditjenpp.kemenkumham.go.id.
- Erdianto, Kristian. "711 Anggota MPR Periode 2019-2024 Resmi Dilantik". <https://amp.kompas.com>.
- Fanpula, Titus Sutio. "Kesepakatan Dasar dalam Perubahan UUD 1945". www.lim4u.com.
- Febrianty, NFH. "ahlul ḥalli wal aqdi dalam Fikih Siyasah". www.digilib.uinsby.ac.id.
- Ferdiansyah. "Lembaga-Lembaga ini Menjadi Objek Pemeriksaan BPK". www.teropongsenayan.com.

<https://kbbi.web.id>.

<https://kbbi.web.id>.

Komisi Yudisial Republik Indonesia. “KY Lembaga Mandiri dan Bebas dari Intervensi”. www.komisiyudisial.go.id.

Liputan 6. “Komisi Konstitusi Independen Perlu Dibentuk”. <https://m.liputan6.com>.

Liputan6.com. “Demokrasi di Berbagai Negara Beserta Penjelasannya”. <https://m.liputan6.com>.

Purnamasari, Melinda. “Sistem Hukum Responsif Sebagai Orientasi Pendidikan Karakter”. www.kompasiana.com.

Putri, Arum Sutrisni. “Kedaulatan Indonesia Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945”. www.kompas.com.

Roger. “Bagaimana Ciri-Ciri tipe Negara Modern?”. www.dictio.id.

Sanusi, H. M Arsyad. “Relasi Antara Korupsi dan Kekuasaan”. <https://perpustakaan.kpk.go.id>.

Tejomukti, Ratna Ajeng. “Mengenal Ulama, Umara, dan Ulil Amri”. www.repubika.co.id.

Tempo.co. “Pembentukan Panitia Ad Hoc Disahkan di Sidang Paripurna MPR”. <https://nasional.tempo.co>.

Utama, Muhammad Rezky. “Pengaplikasian Trias Politika di Indonesia”. www.anotasi.com.

Wardani, Hary Lukita. “Ketua MPR: Ormas Bertentangan dengan Pancasila Harus Dilarang”. www.m.detik.com.

Welianto, Ari. “Lembaga Yudikatif: Fungsi dan Tugasnya”. <https://amp.kompas.com>.

Wicaksonolie, Afandi. “Mengenal Trias Politik di Indonesia”. www.kompasiana.com.

www.kkbi.kamus.pelajar.id.

Zuraya, Nidia. “Fikih Siyasah, Apaan Sih?”. www.republika.co.id.

Zuraya, Nidia. "Runtuhnya Kekuasaan Dinasti Umayyah". *www.republika.co.id*.

Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

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

UU Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas UU No 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

UU Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial.

UU Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3).

UUD 1945 Pasca Amandemen (Hasil Perubahan).

UUD 1945 sebelum Amandemen (Naskah Asli).

IAIN PURWOKERTO

Seminar dan Orasi Hukum

Anonim. "Alienasi Kekuasaan MPR". *Orasi Ilmiah Alienasi Kekuasaan MPR dalam Praktik Penyelenggaraan Negara*. Diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Jember, tahun 2015.

Asshiddiqie, Jimly. "Gagasan Negara Hukum Indonesia". *Seminar Forum Dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional*. Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM, tahun 2011.

NG, Marshaal. "Pembentukan Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat Tersendiri (Suatu Wacana)". *Focus Group Discussion: MPR RI - Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara*. Diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara, 25 Oktober 2017.

Majalah

Media Informasi dan Komunikasi Konstitusi Majelis. “MPR Lima Tahun ke Depan: Mengawal Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika”, *Media Informasi dan Komunikasi Konstitusi Majelis*, Oktober 2014.

